

Demokratische Legitimation der Staatsgewalt in Japan

Verfassungsrechtliche Vorgaben, gesetzliche Regelungen und tatsächliche Handhabung

Heinrich Menkhaus

Abstract Deutsch

Der Beitrag befasst sich mit der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt in Japan. Unterschieden wird dabei zwischen indirekter und direkter Demokratie. Im Rahmen der indirekten Demokratie wird die demokratische Legitimation der öffentlich Bediensteten aller drei Staatsgewalten untersucht. Im Ergebnis werden ernsthafte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der jeweiligen Regelungen im Hinblick auf Art. 15 der japanischen Verfassung, wonach Bestellung und Abberufung der öffentlich Bediensteten Aufgabe des Staatsvolkes ist, geäußert. Im Rahmen der direkten Demokratie wird festgestellt, dass es an der erforderlichen verfassungsrechtlichen Regelung des Verhältnisses von direkter und indirekter Demokratie fehlt.

Abstract English

The article is dealing with the democratic legitimacy of the power of state in Japan. It distinguishes between forms of indirect and direct democracy. As far as indirect democracy is concerned the democratic legitimacy of public servants in all three state power branches is examined. As result strong doubts about the constitutionality of the existing regulations are voiced in view of Art. 15 of the Japanese Constitution which provides for the citizens to determine and discharge all public servants. As far as direct democracy is concerned it is noticed that a necessary constitutional stipulation about the relationship between direct and indirect democracy is missing.

1. Einleitung

Es ist dem Verfasser eine große Freude, aber auch tiefempfundene Verpflichtung einen Beitrag zur Festschrift für Gilbert Gornig beizusteuern. Eine Freude ist es, weil den Verfasser seit Jahren eine persönliche Freundschaft mit dem Jubilar verbindet, eine Verpflichtung deshalb, weil er seit vielen Jahren dessen Kollege am Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg ist und in dieser Zeit viel Unterstützung durch den Jubilar erfahren hat. Dazu zählt nicht zuletzt dessen Besuch an der japanischen Alma Mater des Verfassers, wo er den japanischen Kollegen u.a. die nach wie vor relevanten Rechtsfragen der deutschen Wiedervereinigung detailliert erläutert hat.

Im breit gefährchten Arbeitsspektrum des Jubilars nimmt die Demokratie eine wichtige Rolle ein. Dem soll hier mit einem Blick auf die Verankerung der Demokratie in der japanischen Rechtsordnung Rechnung getragen werden. Das geschieht vor allem aus vier Gründen: Einmal, weil aus Sicht des Verfassers die stets

geäußerten Zweifel an der Tragfähigkeit der Demokratie auch daher rühren, dass die Demokratie selbst in den Rechtswissenschaften nicht immer ernst genommen wird. Zum anderen, weil sich im Hinblick auf Japan fast ausschließlich die Politikwissenschaft diesem Thema annimmt,¹ und, im Falle der ausländischen Politikwissenschaft, dies oft ohne Kenntnisse der japanischen Sprache und Schrift. Schließlich, weil sich die Japanologie zwar hin und wieder mit diesem Thema beschäftigt und dies mitunter sogar mit Kenntnissen der japanischen Sprache und Schrift, aber dabei die juristische Perspektive vermissen lässt. Letztlich, weil fast alle Arbeiten zur Demokratie nur die Legislative im Auge haben, obwohl es sich bei der Demokratie um ein Verfassungsmerkmal handelt, dem alle drei Teilgewalten und damit auch die Exekutive und die Judikative unterworfen sind.

Vorausgeschickt sei, dass offizielle Stellen in der Bundesrepublik Deutschland und Japan den jeweils anderen Staat als Demokratie bezeichnen. So heißt es auf der Internet-Seite des Auswärtigen Amtes unter dem Titel: Deutschland und Japan: bilaterale Beziehungen²

„Als rechtsstaatliche Demokratien und Mitgliedsstaaten der G7 und G20 teilen Deutschland und Japan gemeinsame Werte und sind politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich vielfältig miteinander verbunden.“

und der deutschsprachige Internet-Auftritt der japanischen Botschaft in Berlin formuliert unter der Überschrift: Deutsche Japanische Beziehungen: Politik³

„Japan und Deutschland unterhalten als weltweit führende Industrienationen, welche die gemeinsamen Grundwerte Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit teilen sowie der internationalen Zusammenarbeit große Bedeutung beimessen, in vielfältigen internationalen Bereichen enge kooperative Beziehungen.“

1 Bisson, Thomas Arthur: Prospects for Democracy in Japan. Macmillan: New York 1949; Ike, Nobutaka: The Beginnings of Political Democracy in Japan. The Johns Hopkins Press: Baltimore 1950; Ike, Nobutaka: Japanese Politics: Patron-Client Democracy. 2nd ed. Knopf: New York 1972; Ike, Nobutaka: Theory of Japanese Democracy: West-view Press: Boulder 1978; Nishi, Toshio: Unconditional Democracy. Education and Politics in Occupied Japan 1945–1952. Hoover Institution Press: Stanford 1982; Ward, Robert Edward/Sakamoto, Yoshikazu (Ed.): Democratizing Japan. The Allied Occupation. University of Hawaii: Honolulu 1987; Krauss, Ellis S./Ishida, Takeshi (Ed): Democracy in Japan. University of Pittsburgh: Pittsburgh 1989; Hoshii, Iwao (Herzog, Peter J.): Japan's Pseudo Democracy. New York University Press: New York 1993; Krauss, Ellis S.: Japan's Democracy. How Much Change? Foreign Policy Association: New York 1995; Richardson, Bradley M.: Japanese Democracy. Power, Coordination and Performance. Yale University Press: New Haven 1997; Bruns, Gabriele: Die japanische Demokratie. Peter Lang: Frankfurt/Main u.a. 1999; Bowen, Roger W.: Japan's Dysfunctional Democracy. The Liberal Democratic Party and Structural Corruption. M. E. Sharpe: Armonk 2003; Scheiner, Ethan: Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State. Cambridge University Press: Cambridge 2006; Woodall, Brian: Growing Democracy in Japan. The Parliamentary Cabinet System in Japan Since 1868. University Press of Kentucky: Lexington 2014; Smith, Daniel M.: Dynasties and Democracy. The Inherited Incumbency Advantage in Japan. Stanford University Press: Stanford 2018.

2 <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/japan-node/-/213038>.

3 <https://www.de.emb-japan.go.jp/de-jp/index.html>.

Obwohl in beiden Stellungnahmen wenig Rücksicht auf die juristische Systematik der benutzten Begriffe genommen wird, ist die Aussage klar.

Im Folgenden werden zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Demokratie in Japan erläutert. Dann werden die Regelungen für Demokratie und deren tatsächliche Handhabung getrennt nach den Erscheinungsformen der indirekten Demokratie in den drei Teilgewalten untersucht. Es folgt die Untersuchung der Erscheinungsformen der direkten Demokratie. Die Darstellung beschränkt sich auf die Rechtsträger Staat (国家 *kokka*) und die sog. Allgemeinen Gebeitskörperschaften (一般公共団体 *ippan kōkyō dantai*). Die zahlreichen anderen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger in Japan und die Rechtsträger im sog. „Dritten Sektor“ (第三セクター *daisan sekutā*), der die Zusammenarbeit staatlicher mit privaten Einrichtungen erfasst, bleiben unbeachtet. Das Ende bildet ein Ausblick auf die rechtlichen Möglichkeiten zur Behebung des Demokratiedefizits in Japan.

2. Staatsformmerkmale in Japan

Die in der Bundesrepublik Deutschland übliche Unterscheidung zwischen Staatsformmerkmalen einerseits und Staatszielbestimmungen andererseits ist in Japan nicht bekannt.⁴ Vergleichbar mit den Staatsformmerkmalen in Deutschland sind in Japan die Verfassungsgrundsätze, die entweder als 国家原理 *kokka genri* oder 基本原理 *kihon genri* bezeichnet werden. In der Regel werden nur vier Verfassungsgrundsätze genannt⁵: Volkssouveränität (国民主権 *kokumin shuken*), Würde des Individuums (個人の尊厳 *kojin no sōgen*), Friedensprinzip (平和主義 *heiwa shugi*) und Sozialstaat (社会国家 *shakai kokka*)⁶. Nur vereinzelt finden sich Lehrbücher, die über diese vier Verfassungsgrundsätze hinausgehende anführen.⁷ Da diese zusätzlichen Verfassungsgrundsätze aber in der geltenden geschriebenen Ver-

- 4 Man muss sich auch in Deutschland davor hüten, die sogenannten Staatsformmerkmale als verwirklichte Verfassungsgrundsätze zu betrachten und die Staatszielbestimmungen als solche, die der Verwirklichung noch harren. Vielmehr sind weder die Folgen eines Verstoßes gegen die Staatsformmerkmale noch die der Staatszielbestimmungen dogmatisch abschließend geklärt.
- 5 Z.B. Mizayawa, Toshiyoshi: Verfassungsrecht (*Kempō*), übersetzt, bearbeitet und herausgegeben von Robert Heuser und Yamasaki Kazuaki. Heymanns: Köln u.a. 1986, S. 48–55.
- 6 Besser wäre wohl Wohlfahrtsstaat, was mit *shakai fukushi kokka* übersetzt werden kann, um den Begriff deutlich von *shakai shugi kokka* abzugrenzen, was für sozialistischer Staat steht.
- 7 Matsui, Shigenori: The Constitution of Japan. A Contextual Analysis. Hart: Oxford & Portland (Oregon) 2011, S. 29 ff. zieht den Kreis der von ihm „Fundamental Principles“ genannten Verfassungsgrundsätze weiter und schließt z.B. „Rule of Law“ ein. Zur Geltung des Rechtsstaatsprinzips in Japan siehe Menkhaus, Heinrich: Rechtsstaat Japan? Konstitutive Elemente und Gefährdungen, in: Yamaguchi, Karin/Wördemann, Raimund (Hg.): Länderbericht Japan. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn 2014, 221–236 und ders.: Das japanische Rechtsstaatsverständnis, in: Rosenau, Henning/Kunig, Philip/Yildiz, Ali Kemal (Hg.): Rechtsstaat und Strafrecht. Deutsch-Japanisch-Türkisches Symposium zum Rechtsstaat. Mohr Siebeck: Tübingen 2020, 23–50.

fassung des Staates Japan⁸ keine begriffliche Stütze finden, ist insoweit Vorsicht geboten. Diese Vorsicht ist besonders angezeigt, weil die gegenwärtig anhaltende Diskussion zur Verfassungsreform auf der Basis eines Verfassungsentwurfs der Liberaldemokratischen Partei (自由民主党 *jiyū minshu tō*) Japans aus dem Jahre 2012⁹ erfolgt, der keine zusätzlichen Verfassungsgrundsätze nennt.¹⁰

Nimmt man die Verfassungsgrundsätze, über deren Geltung in Japan Einigkeit besteht, in den Blick, fällt auf, dass die Demokratie nicht aufgeführt ist. Die Geltung der Demokratie lässt sich indes aus dem Verfassungsgrundsatz der Volkssouveränität zwingend ableiten. Um das zu verstehen, ist auf die Merkmale zu rekurrieren, die den Begriff Staat ausmachen: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Obwohl der Begriff Souveränität nicht immer eindeutig verwendet wird, deckt er sich hier mit dem Begriff der Staatsgewalt. Gemeint ist die Gesamtheit der Rechte, die einem Staat zustehen können.

Für die Staatsgewalt bedarf es eines Trägers. Nach der neuzeitlichen Auffassung ist Träger der Staatsgewalt die juristische Person Staat. Die Frage nach dem Träger der Staatsgewalt ist von der Frage zu unterscheiden, wer die Staatsgewalt ausübt. Insoweit haben sich in der Geschichte Modelle entwickelt, für die gewöhnlich Begriffe aus der griechischen Sprache verwendet werden. Danach unterscheidet man unter dem Oberbegriff Autokratie (Selbstherrschaft), Monokratie

8 Japan国憲法 *nihonkoku kenpō*: Japanische Verfassung von 1946, auch MacArthur-Verfassung genannt. Die Anzahl der deutschsprachlichen Übersetzungen ist kaum noch zu übersehen, wobei oft unklar bleibt, von wem die Übersetzung stammt und ob sie direkt aus dem Japanischen gefertigt wurde, oder im Umweg über eine Drittsprache: Brorsen, Werner (Hg.): Die Verfassungen der Erde in deutscher Sprache nach dem jeweils neuesten Stande, 2. Lieferung. Mohr: Tübingen 1951 unter Japan; Tenbrock, Robert-Hermann (Hg.): Außerdeutsche Verfassungen, Band II. Ferdinand Schöningh: Paderborn 1962, S. 75–96; Röhl, Wilhelm: Die japanische Verfassung. Metzner: Köln 1963, S. 81–144; Zachert Herbert: Die japanische Verfassung vom 3. November 1946, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Das Parlament, B 40–41 (1964), S. 13–23; Franz, Günther (Hg.): Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung. 2. Aufl. Oldenbourg: München 1964, S. 542–557; Neumann, Reinhard: Änderung und Wandlung der japanischen Verfassung. Heymanns: Köln 1982, 185–204; Mizayawa, Toshiyoshi: Verfassungsrecht (*Kempō*), übersetzt, bearbeitet und herausgegeben von Robert Heuser und Yamasaki Kazuaki. Heymanns: Köln u.a. 1986, S. 297–312; Eisenhardt, Ulrich u.a. (Hg.): Japanische Entscheidungen zum Verfassungsrecht in deutscher Sprache. Carl Heymanns: Köln u.a. 1998, S. 533–554; Klein, Axel/Winkler, Chris: Analyse politischer Systeme: Japan. 2. Aufl. Wochenschauverlag: Schwalbach/Ts. 2012, S. 184–206.

9 Japanssprachige Fassung auf der Homepage der Liberaldemokratischen Partei unter https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/130250_1.pdf. Eine deutschsprachige Übersetzung existiert, soweit ersichtlich, nicht.

10 Zur Diskussion dieses Verfassungsänderungsentwurfs siehe Nishihara, Hiroshi: Zwischen Staatsabhängigkeit und Repräsentationsdefizit: Warum akzeptieren viele Japaner die anti-freiheitliche Verfassungsreform der LDP?, in: Jestaedt, Matthias/Suzuki, Hidemi (Hg.): Verfassungsentwicklung I: Auslegung, Wandlung und Änderung der Verfassung. Deutsch-Japanisches Verfassungsgespräch 2015. Mohr Siebeck: Tübingen 2017, 115 ff.

(Herrschaft durch nur eine Person), Aristokratie (Herrschaft durch eine bestimmte Gruppe) und die Demokratie (Herrschaft durch das gesamte Staatsvolk).

Das heutige Verständnis des Begriffs Autokratie hat sich in der Politikwissenschaft von seiner Wortbedeutung, nämlich Selbstherrschaft statt Fremdherrschaft (Xenokratie), entfernt. Autokratie wird in diesem Aufsatz dahingehend verstanden, dass in einem Nationalstaat die Angehörigen der den Nationalstaat tragenden Nation (Ethnie, Volk), und nicht andere, die Staatsgewalt ausüben. Die Frage, wie die Staatsgewalt von den Angehörigen der Nation ausgeübt wird, also das, was heute Gegenstand des Begriffs Autokratie in der Politikwissenschaft ist, interessiert hier nicht.

Die anderen Begriffe Monokratie, Aristokratie, Demokratie sind in ihrem Bedeutungsgehalt unverändert. Wichtig ist es hier aber darauf hinzuweisen, dass diese Formen der Ausübung der Staatsgewalt in aller Regel nicht in ausschließlicher Form verwirklicht sind, sondern als Mischformen auftreten. Wenn eine natürliche Person (etwa ein Monarch) Ausüßer der Staatsgewalt ist, kann diese natürliche Person die Ausübung der Staatsgewalt mit anderen teilen. So war es etwa in der Verfassung des Großjapanischen Imperiums¹¹, die im Jahre 1889 verkündet wurde und 1890 in Kraft trat.¹² Ausübender der Staatsgewalt war gem. Art. 4 der *Tennō*¹³,

11 Normalerweise wird der Name der japanischen Verfassung von 1889 mit „Verfassung des Großjapanischen Kaiserreiches“ ins Deutsche übersetzt. Das ist aber aus zwei Gründen zu vermeiden. Zum einen, weil das Konzept Kaiser als Herrscher des Abendlandes ein nur dort entwickeltes und vertretenes Konzept ist, und zum anderen, weil juristisch unklar ist, was einen Staat zum Reich macht.

12 大日本帝国憲法 *dainihon teikoku kenpō*: Die Anzahl der deutschsprachlichen Übersetzungen ist auch hier kaum noch zu übersehen, wobei wiederum oft unklar bleibt, von wem die Übersetzung stammt und ob sie direkt aus dem Japanischen gefertigt wurde, oder im Umweg über eine Drittsprache. Brunn, Paul: Die Verfassungsurkunde für das Kaiserreich Japan. Carl Heymanns: Berlin 1890; Brunn, Paul: Die Verfassungsurkunde für das Kaiserreich Japan. Philipp Reclams: Leipzig 1898; Kobayashi, Takejiro: Die japanische Verfassung verglichen mit ihren europäischen Vorbildern. Diss. Rostock 1902; Over, Heinrich: Die japanische Staatsverfassung und die sie ergänzenden Gesetze. Diss. Leipzig 1908; Sell, Kurt: Japan, in: Posener, Paul (Hg.), Die Staatsverfassungen des Erdballs. Fichtner: Charlottenburg 1909, S. 920–934; Riese, Friedrich: Japans staatsrechtliche und politische Modernisierung. Diss. Würzburg 1926; Matsunami, Niichiro: Die japanische Verfassung, in: Nippon, Zeitschrift für Japanologie 7/1 (1941), S. 1–9; Fujii, Shinichi: Japanisches Verfassungsrecht. Yuhikaku: Tokyo 1941, S. 457–469; Röhl, Wilhelm: Die japanische Verfassung. Metzner: Frankfurt/Main 1963, S. 147–152; Matsunami, Niichiro: Die japanische Verfassung vom 11. Februar 1889, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 40–41 (1964), S. 8–12; Siemes, Johannes: Die Gründung des modernen japanischen Staates und das deutsche Staatsrecht. Berlin: Duncker & Humblot 1975, S. 86–91; Heuser, Robert/Yamazaki, Kazuaki: Verfassungsrecht (Kempō) von Miyazawa Toshiyoshi. Carl Heymanns: Köln 1986, S. 289–296; Röhl, Wilhelm: Das japanische Verfassungsrecht, in: Oriens Extremus 33/1 (1990), S. 28–35 (ohne Präambel); Neumann, Reinhard: Änderung und Wandlung der Japanischen Verfassung. Carl Heymanns: Köln u.a. 1982, S. 185–204; Kokubun, Noriko: Die Bedeutung der deutschen für die japanische Staatslehre unter der Meiji-Verfassung. Frankfurt: Lang 1993, S. 223–230 (ohne Präambel); Schenck, Paul-Christian: Der deutsche Anteil an der Gestaltung des modernen japani-

der aber zu Beginn Angehörige einer bestimmten Gruppe der sog. *Meiji*-Oligarchie, später auch anderer Gruppen, etwa Repräsentanten von politischen Parteien, dann insbesondere Militärs, an der Ausübung der Staatsgewalt beteiligte, in dem er sie zu Mitgliedern des Kabinetts ernannte, die ihm gegenüber verantwortlich waren. Neben dem Kabinett gab es sogar ein Parlament mit bestimmten Entscheidungszuständigkeiten. Es bestand aus zwei Häusern, dem Herrenhaus und dem Abgeordnetenhaus, wobei für die Besetzung des Letzteren durch Wahlgesetz bestimmte Personen des Staatsvolkes ein Wahlrecht hatten.

Mischformen kommen indes nicht in Frage, wenn das Volk selbst Ausübender der Staatsgewalt ist. In diesem Fall kommt als Modell der Staatsgewalt nur die Demokratie in Frage.¹⁴ Dafür hat sich unter dem beherrschenden Einfluss der US-amerikanischen Besatzungsadministration in Japan in den Jahren 1945–1952, die 1946 verkündete und 1947 in Kraft getretene Verfassung des Staates Japan entschieden. In der Präambel dieser noch heute unverändert geltenden Verfassung heißt es:

„Wir, das japanische Volk¹⁵, ... , erklären hiermit, dass die souveräne Macht beim Volke ruht und setzen diese Verfassung fest.“

In Ergänzung dazu bestimmt Art. 1 der japanischen Verfassung, der sich zur Stellung des *Tennō* verhält: „... und seine Stellung leitet sich vom Willen des Volkes ab, bei dem die souveräne Macht ruht. Aus diesem Grunde kann der in Japan geltende Verfassungsgrundsatz Volkssouveränität als Ausdruck für Demokratie ver-

schen Rechts- und Verfassungswesens: Franz Steiner: Stuttgart 1997, S. 344–353 (ohne Präambel); Ando, Junko: Die Entstehung der Meiji-Verfassung. Zur Rolle des deutschen Konstitutionalismus im modernen japanischen Staatswesen. Iudicium: München 2000, S. 240–248.

- 13 Shiyake, Masanori: Ein Beitrag zur Diskussion über den Begriff der Volkssouveränität in der japanischen Verfassung, in: Murswiek, Dietrich/Storost, Ulrich/Wolff, Heinrich A. (Hg.): Staat – Souveränität – Verfassung. Festschrift für Helmut Quaritsch. Duncker & Humblot: Berlin 2000, S. 183 ff. (weitgehend identisch mit Shiyake, Masanori: Ein kleiner Beitrag zum Begriff des Staates und der Volkssouveränität in der japanischen Verfassung, in: Takii, Kazuhiro/Wachutka, Michael (Hg.): Staatsverständnis in Japan. Ideen und Wirklichkeiten des japanischen Staates in der Moderne. Nomos: Baden Baden 2016, S. 175 ff.) weißt zu Recht darauf hin, dass das Wort Souveränität (*shuken*) in der Verfassung des Großjapanischen Imperiums nicht verwendet wurde, aber die Formulierung zur Rechtsstellung des Tenno: „vereinigt in sich die Herrschaftsgewalt“ 統治権ヲ総攬シ (*tōchiken wo sōran shi*) definiert deutlich den *Tennō* als Ausübenden der Staatsgewalt.
- 14 Siehe nur Horn, Hans-Detlef: Vom Staat der Demokratie. Ferdinand Schöningh: Paderborn 2015, S. 31.
- 15 Die Formulierung: „Wir, das japanische Volk ... erklären“ ist in mehrfacher Hinsicht eine schriftliche Lüge. Zum einen wird die Verfassung zu Recht als okroyierte Verfassung bezeichnet, die von der US-amerikanischen Besatzungsadministration formuliert und zwangsweise durchgesetzt wurde, zum anderen ist sie nach den Regeln entstanden, die ihre Vorgängerverfassung, die Verfassung des Großjapanischen Imperiums von 1889 für eine Verfassungsänderung vorgab. Nach Art. 73 dieser Verfassung war nur das Parlament zur Änderung zuständig. Eine verfassungsgebende Versammlung hat es nicht gegeben.

standen werden, auch wenn dieser Begriff in der Verfassung nirgendwo genannt wird.

3. Umsetzung des Verfassungsprinzips Demokratie

Auch in Japan wird zwischen direkter Demokratie (直接民主制 *chokusetsu minshusei*) und indirekter Demokratie (間接民主制 *kansetsu minshusei*) unterschieden. Als direkte Demokratie wird ein Verfahren bezeichnet, in dem das Volk direkt über Sachfragen abstimmt, während die indirekte Demokratie ein Verfahren bezeichnet, in dem vom Volk bestimmte Vertreter über diese Sachfragen entscheiden.

Im Zentrum steht in Japan die indirekte Demokratie. Zentrale Vorschrift ist der Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung, der sich im Abschnitt: Rechte und Pflichten des Volkes findet. Er lautet:

„Das Volk hat das unveräußerliche Recht, seine öffentlichen Bediensteten (公務員 *kōmuin*) zu bestimmen und sie zu entlassen.“

Der Anteil der direkten Demokratie tritt dahinter zurück. Eine zentrale Vorschrift in der japanischen Verfassung, die definiert, wann vom Grundsatz der indirekten Demokratie zugunsten der direkten Demokratie in Form einer Volksabstimmung oder Abstimmung der Einwohner einer bestimmten Gebietskörperschaft (Einwohnerentscheid) abzuweichen ist, fehlt.

4. Einhaltung des Verfassungsgrundsatzes Demokratie

Hier stellen sich zwei Fragen, denen getrennt nachzugehen ist. Die erste Frage ist, ob der klaren Formulierung des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung im Rahmen der indirekten Demokratie durch die vorhandenen gesetzlichen Regelungen bzw. deren praktische Handhabung Genüge getan wird. Die zweite Frage ist, ob das Demokratieprinzip im Rahmen der direkten Demokratie nicht einer verfassungsrechtlichen Regelung bedarf.

4.1. Indirekte Demokratie

Japan ist ein Zentralstaat (中央主権国家 *chūō shuken kokka*). D.h., alle staatlichen Zuständigkeiten liegen auf der Ebene des Zentralstaates, werden aber zum Teil unterstaatlichen Gebietskörperschaften zur Ausführung überlassen. Bei diesen müssen als sog. Allgemeine Gebietskörperschaften mindestens zwei Ebenen, die Präfekturen (都道府県 *to dō fu ken*) und die Gemeinden (市町村区 *shi son chō ku*)¹⁶

16 Tatsächlich ist die Rangfolge komplizierter. Denn es gibt daneben noch besonders designierte Städte (指定都市 *shitei toshi*), die wegen ihrer großen Einwohnerzahl gegenüber Gemeinden der Kategorie Stadt (市 *shi*) erweiterte Zuständigkeiten haben, und die besonderen Verwaltungsbezirke (特別区 *tokubetsu ku*), die anstelle von aufgelösten Städten, wie etwa der Stadt Tokyo, getreten sind.

unterschieden werden. Die ehemals dazwischen verorteten Kreise (郡 *gun*)¹⁷ sind schon vor vielen Jahren abgeschafft worden.

Auch in den Allgemeinen Gebietskörperschaften gilt das Demokratieprinzip. Das folgt schon aus der Geltung des Zentralstaatsprinzips, erhellt aber auch aus Art. 93 Abs. 1 und 2 der japanischen Verfassung, die wie folgt lauten:

„Die Gebietskörperschaften errichten in Übereinstimmung mit dem Gesetz Abgeordnetenversammlungen.“

„Der Leiter der Gebietskörperschaft, die Mitglieder ihrer Abgeordnetenversammlung und andere öffentliche Bedienstete, die vom Gesetz bestimmt sind, werden von der Bevölkerung des Bezirks der jeweiligen Gebietskörperschaft unmittelbar gewählt.“

4.1.1. Legislative

Da die Organe der Legislative in der Literatur zum japanischen Demokratieprinzip sehr viel Aufmerksamkeit erfahren, soll mit ihnen begonnen werden.

Das Parlament auf der Zentralstaatsebene verfügt über zwei Häuser, die zumeist dem Vorbild des englischen Sprachgebrauchs folgend mit Unter- (衆議院 *shugiin*) und Oberhaus (参議院 *sangiin*) übersetzt werden, obwohl es weder architektonisch noch rechtlich¹⁸ diese Über- und Unterordnung gibt und sie sich auf derselben Ebene jeweils in einem der beiden Flügel des japanischen Parlamentsgebäudes (国会議事堂 *kokkai gijidō*) in Tokyo befinden. Warum es in einem nicht föderativen Staatswesen, das zudem auch keinen Adel kennt, zwei Häuser gibt, deren Mitglieder vom Volk gewählt werden, ist Gegenstand einer hitzigen Debatte¹⁹, die aber hier nicht weiter verfolgt werden muss.

4.1.1.1. Unterhaus

Die Wahl der Mitglieder zum Unterhaus richtet sich nach Art. 43 Satz 1 der japanischen Verfassung, der wie folgt lautet:

„Beide Häuser setzen sich aus gewählten Mitgliedern zusammen, die das ganze Volk vertreten.“

17 Im Jahre 1890 waren Kreise als Gebietskörperschaften geschaffen worden. Daran hatte der deutsche Jurist Albert Isaac Mosse, der als sog. Kontraktausländer für die japanische Regierung in der Phase der Rezeption ausländischen Rechts tätig war, maßgeblich mitgewirkt. Die Kreise wurden als Gebietskörperschaften durch Gesetz aus dem Jahre 1921 abgeschafft. Zur Arbeit der deutschen Juristen als Kontraktausländer in Japan siehe: Menkhaus, Heinrich: Deutsche Juristen in Japan während der *Meiji*-Zeit. Probleme bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung ihrer Arbeit in Japan, in: Shin, Yu-Choul (Hg.): Rezeption europäischer Rechte in Ostasien. Bobmunsa: Seoul 2013, S. 71–85.

18 In einigen Fällen kann das Unterhaus das Oberhaus überstimmen und in einigen Fällen gilt die Entscheidung des Unterhauses, wenn sich das Oberhaus eines Gesetzentwurfes in angemessener Zeit nicht widmet, sodass man von einem gewissen Primat des Unterhauses sprechen kann.

19 Siehe z.B. Ackerman, Bruce: The New Separation of Powers, in: Harvard Law Review 113 (2000) 633–729.

Die Mitglieder des Unterhauses werden nach dem Gesetz über Wahlen in öffentliche Ämter²⁰ vom wahlberechtigten Staatsvolk nach einem parallel angeordneten Mehrheits- und Verhältniswahlssystem (小選挙区比例代表並行制 *shō senkyoku hirei daihyō heikō sei*) gewählt, in dem die Wähler zwei Stimmen haben, eine für den Wahlbewerber im Einpersonenwahlbezirk (小選挙区 *shō senkyo ku*) und eine für eine Partei, die in einem der sogenannten 11 regionalen Blöcke eine Rangliste mit Wahlbewerbern aufgestellt hat. Eine gesetzlich festgelegte Zahl der Sitze im Unterhaus wird von den Wahlbewerbern besetzt, die in einem der designierten Einpersonenwahlbezirke die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen können. Der Rest der ebenfalls gesetzlich festgelegten Zahl von Sitzen wird über die Parteilisten vergeben, wobei die Verteilung der Sitze auf die Parteien (比例代表 *hirei daihyō*) nach der Höchststimmenrechnung des sog. Adams-Verfahrens erfolgt.²¹

Die Amtszeit der Mitglieder des Unterhauses bestimmt sich nach Art. 45 der japanischen Verfassung. Dieser schreibt vor:

„Die Mandatszeit der Mitglieder des Unterhauses beträgt vier Jahre. Im Falle der Auflösung des Unterhauses endet die Mandatszeit jedoch vor Ablauf der vollen Frist.“

Die Amtszeit der Mitglieder des Unterhauses ist also gesetzlich festgelegt. Es ist eine starre Frist, die nicht vom Tag der konstituierenden Sitzung des neugewählten Unterhauses an berechnet wird, sondern gem. Art. 256 Satz 1 des Gesetzes über Wahlen in öffentliche Ämter vom Wahltag an. Sollte es aus irgendwelchen Gründen nicht zur rechtzeitigen Neuwahl der Mitglieder des Unterhauses kommen – wie etwa bei der Unterhauswahl des Jahres 2021²² –, bleiben die Abgeordneten nicht etwa als Interimsmandatsträger im Amt, sondern die legislative Tätigkeit des Unterhauses endet. Ob und inwieweit diese in solchen Fällen vom ständig bestehenden Organ des Oberhauses aufgefangen wird, ist in der Verfassung nicht geregelt.

Das Unterhaus kann innerhalb der genannten vier Jahre aufgelöst werden, was – bis auf eine Ausnahme – nach dem Ende des Pazifischen Krieges in allen Fällen erfolgt ist²³. Die Auflösung kann eigentlich nur in den in Art. 69 der japanischen Verfassung geregelten Fällen erfolgen. Dieser Artikel besagt:

„Wenn das Unterhaus ein Misstrauensvotum verabschiedet oder eine Vertrauensfrage zurückweist, muss das Kabinett in seiner Gesamtheit zurücktreten, wenn nicht das Unterhaus innerhalb von zehn Tagen aufgelöst wird.“

20 公職選挙法 *Kōshoku senkyo hō*, Gesetz Nr. 100/1950, zuletzt geändert durch Gesetz 45/2020. Übersetzungen in eine europäische Sprache liegen, soweit ersichtlich, nicht vor.

21 Siehe im Einzelnen dazu Menkhaus, Heinrich: Der Wert eines Japaners im heimatischen Großstadtschungel. Das aktive Wahlrecht im Einpersonenwahlbezirk bei den japanischen Unterhauswahlen im Spannungsfeld der Grundrechte Gleichheit und Freizügigkeit sowie der Verfassungsgrundsätze Demokratie und Rechtsstaat, in: *Meiji Law Journal* 23 (2016) 1–23.

22 Die Wahl zum letzten Unterhaus erfolgte am 22. Oktober 2017 und die Wahlperiode endete entsprechend 21. Oktober 2021. Die Neuwahl des Unterhauses erfolgte indes erst am 31. Oktober 2021.

23 Zuletzt am 14. Oktober 2021.

Aus der Mitte des Unterhauses heraus kann also ein Misstrauensantrag gegen das Kabinett gerichtet werden. Wird der Misstrauensantrag mehrheitlich befürwortet, bedeutet das in Japan aber keineswegs, dass das Kabinett geschlossen zurücktritt (総辞職 *sō jishoku*) und dann aus der Mitte des Unterhauses ein neuer Ministerpräsident (総理大臣 *sōri daijin*)²⁴ gewählt wird, der ein neues Kabinett zusammenstellt. Sondern schon die gesetzliche Formulierung macht deutlich, dass die Auflösung des Unterhauses priorisiert wird. Leider nennt die Verfassung nicht das Staatsorgan, das für diese Auflösung zuständig ist. In der Praxis macht es der Ministerpräsident.

Er kann auch die Vertrauensfrage stellen. Wird diese mehrheitlich verneint, kommt es zum selben Verfahrensablauf. D.h., es erfolgt kein Rücktritt des gesamten Kabinetts, um dann aus der Mitte des Unterhauses einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen, der ein neues Kabinett bildet, sondern der Ministerpräsident löst das Unterhaus auf.

Neben den Auflösungsgründen des Art. 96 der japanischen Verfassung ist in Japan noch eine weitere Möglichkeit für den Ministerpräsidenten anerkannt, das Unterhaus jederzeit aufzulösen. Rekuriert wird dabei auf Art. 7 Ziff. 3 der japanischen Verfassung, die aber nur eine formalrechtliche Zuständigkeit des *Tennō* zur Ausfertigung der Auflösungsentscheidung stipuliert.

Wird das Unterhaus aufgelöst, verlieren die Abgeordneten mit sofortiger Wirkung ihren Sitz und es gilt Art. 54 Abs. 1 der japanischen Verfassung:

„Wenn das Unterhaus aufgelöst wird, muss innerhalb von vierzig Tagen vom Tage der Auflösung an eine allgemeine Wahl der Mitglieder des Unterhauses stattfinden und innerhalb von dreißig Tagen vom Tage der Wahl ist das Parlament einzuberufen.“

Da in diesem Fall auch das Oberhaus trotz seiner eigentlich permanenten Existenz gem. Art. 54 Abs. 2 Satz 1 der japanischen Verfassung „geschlossen“ (閉会 *heikai*) wird, stellt sich hier erneut die Frage nach der Fortsetzung der legislativen Arbeit. Eine Antwort erteilt Art. 54 Abs. 2 Satz 2 der japanischen Verfassung. Danach kann das Kabinett in dringenden (緊急 *kinkyū*) Fällen das Oberhaus zu einer Dringlichkeitssitzung einberufen.

Dem. Art. 3 des Gesetzes zur Wahl in öffentliche Ämter sind die Mandatsträger im Unterhaus Träger öffentlicher Ämter (公職 *kōshoku*). Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung aber benutzt nicht den Begriff Träger eines öffentlichen Amtes, sondern den Begriff 公務員 *kōmuin*, also öffentlich Bediensteter. Deshalb ist zu klären, ob Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung insoweit überhaupt angewandt werden kann. Die Nichtanwendung des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung auf die Bestimmung und Abberufung von Mandatsträgern durch das Staatsvolk würde damit ausgerechnet die Legislative dem Demokratieprinzip ent-

24 Für den Titel des japanischen Regierungschefs existieren mehrere deutschsprachige Übersetzungen: wie hier verwendet Stern, Klaus: Verfassungsreformpläne in Deutschland und Japan, in: Nihon University Comparative Law 23 (2006) 1, 8 den Begriff Ministerpräsident, während Köllner, Patrick: Die Machtposition des japanischen Regierungschefs, in: Japanstudien 18 (2006) 271, 281 den Begriff Premierminister gebraucht.

ziehen. Da das tatsächlich nicht erfolgt, muss man den Begriff Träger eines öffentlichen Amtes mit dem Begriff Öffentlich Bediensteter gleichstellen, oder aber den Begriff Träger öffentlicher Ämter als den Oberbegriff von öffentlich Bediensteten ansehen. Die Frage muss hier nicht weiter diskutiert werden, weil Übereinstimmung darüber besteht, dass die Abgeordneten von Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung erfasst werden.

Die Wahl der Mitglieder des Unterhauses dürfte den Erfordernissen dieser Vorschrift im Hinblick auf die Bestimmung der Mandatsträger durch das Staatsvolk Genüge tun. Die Frage, ob auch die Beendigung der Amtsstellung der Abgeordneten des Unterhauses den Anforderungen des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung zur Abberufung durch das Staatsvolk gerecht wird, begegnet indes erheblichen Zweifeln.

Es ist unter demokratischen Gesichtspunkten vertretbar, die Amtszeit der Abgeordneten zu einem bestimmten rechtlich festgelegten Zeitpunkt enden zu lassen. Zum einen weil ein immanentes Element des Demokratieprinzips die Amtsstellung auf Zeit ist. Zum anderen, weil dem Wähler von Anfang an die Länge dieser Amtsstellung auf Zeit bekannt ist.

Dass aber der Ministerpräsident das Parlament auflösen und damit die Amtsstellung der Abgeordneten beenden kann, ohne das Staatsvolk zu befragen, entspricht nicht der Regelung des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung über die Abberufung.

Hier kann man mit der formalrechtlichen Argumentation, dass sich alle angesprochenen Regelungen in der Verfassung finden, damit gleichrangig sind, und deshalb den Anwendungsbereich des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung einschränken, nicht arbeiten. Denn die Auflösung des Unterhauses durch den Ministerpräsidenten ist weder in Art. 7 Ziff. 3 noch in Art. 69 der japanischen Verfassung vorgesehen. Vielmehr wird dort gerade nicht gesagt, wer das Recht zur Auflösung des Unterhauses innehat. Ein Auflösungsrecht des Ministerpräsidenten ist vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips, dass den Grundsatz der Gewaltenteilung inkorporiert, auch geradezu widersinnig, weil dem Exekutivorgan Ministerpräsident das Recht eingeräumt wird, das Legislativorgan Unterhaus aufzulösen. Falls die Voraussetzungen für die Auflösung im Rahmen des Art. 69 der japanischen Verfassung geschaffen werden, entsteht zusätzlich der Eindruck einer Revanche des Ministerpräsidenten gegen das Unterhaus, dass ihm das Misstrauen ausgesprochen oder einen Vertrauensantrag seinerseits zurückgewiesen hat. Erfolgt die Auflösung unter Berufung auf Art. 7 Ziff. 3 der Verfassung ist weiter zu bedenken, dass der Ministerpräsident in aller Regel Mitglied einer politischen Partei ist und deshalb von seinem Auflösungsrecht zu einem Zeitpunkt Gebrauch machen wird, in dem die Stimmungslage in der Bevölkerung gerade zugunsten seiner Partei ausschlägt, eine Konsequenz, die gerade durch die Formulierung einer festen Mandatszeit vermieden werden soll.

Mangels eindeutiger Regelung des Auflösungsrechts in der japanischen Verfassung muss hier dem Demokratieprinzip bei der Auslegung des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung eine eigenständige Bedeutung beigemessen werden. Die Auslegung kann nur zur Folge haben, das mangels Nennung eines für die

Auflösung zuständigen Staatsorgans ein erfolgreiches Misstrauensvotum und ein gescheiterter Vertrauensantrag allenfalls den Rücktritt des gesamten Kabinetts und die Neuwahl eines Ministerpräsidenten, der dann ein neues Kabinett bildet, zur Folge haben kann. Die Auflösung des Unterhauses durch den Ministerpräsidenten wird dem Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung, der die Abberufung der Mandatsträger durch das Staatsvolk vorsieht, nicht gerecht. Es ist hier aber darauf hinzuweisen, dass der für die Entscheidung von Verfassungsfragen letztinstanzlich zuständige Oberste Gerichtshof Japans (最高裁判所 *saikō saibansho*) bisher, soweit ersichtlich, dem Demokratieprinzip keine eigenständige Bedeutung beigegeben hat und es damit auch nicht zur Auslegung einer Verfassungsfrage herangezogen hat.

Neben der Bestimmung und der Abberufung aller Abgeordneten des Unterhauses in ihrer Gesamtheit ist auch die Frage aufzuwerfen, wie es mit der Bestimmung und Abberufung einzelner Abgeordneter durch das Volk bestellt ist. Beim Ausscheiden eines Mandatsträgers, aus welchem Grunde auch immer, ist im Rahmen der Einpersonenwahlbezirke eine Nachwahl durch die Wahlberechtigten des Wahlbezirkes gesetzlich vorgesehen, und bei Ausscheiden eines Mandatsträgers, der über die Verhältniswahl, d.h. die Parteiliste, zu seinem Mandat gekommen ist, erfolgt im Nachrückverfahren die Besetzung des freigewordenen Sitzes durch die Person, die auf der Liste den nächsten Rang einnimmt. Das dürfte den Erfordernissen des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung für die Bestimmung der Mandatsträger gerecht werden.

Für die Abberufung eines einzelnen Abgeordneten aus seinem Mandat durch die Wahlberechtigten des Einpersonenwahlbezirkes oder des Blocks aber findet sich keine Regelung.

Zwar kennt das Gesetz zur Wahl in öffentliche Ämter die Wahlprüfung gem. Art. 204. Danach kann gegen die Wahl zum Abgeordneten des Unterhauses, falls der Wähler Einwendungen gegen die Wirksamkeit der Wahl hat, bei der für die Durchführung der betreffenden Wahl – im Falle der Wahl im Einpersonenwahlbezirk – zuständigen präfekturalen Wahlkommission, oder – im Fall der Wahl im Block – gegen die zentralstaatliche Wahlkommission innerhalb von 30 Tagen nach dem betreffenden Wahltag Klage erhoben werden. Die Bestimmungen über die Wahlprüfung aber sind eine selbstverständliche Ergänzung des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung. Beim Wahlprüfungsverfahren geht es um Rechtsfragen, während der Wortlaut des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung die Abberufung nicht auf Rechtsfragen einengt.

Weiter finden sich Regelungen über den Mandatsentzug einzelner Abgeordneter im Gesetz über das Parlament.²⁵ In den Artt. 111–113 dieses Gesetzes ist der Streit um die Fortführung eines Mandats geregelt. Diese Regelungen finden Er-

25 国会法 *kokkai hō*, Gesetz Nr. 79/1947, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 22/2014. Eine deutschsprachige Übersetzung ist, soweit ersichtlich, nicht vorhanden. Eine englischsprachige Übersetzung auf dem Stand des Änderungsgesetzes Nr. 22/2014 findet sich unter dem Titel „Diet Law“ auf der HP des Oberhauses unter der Internetadresse <https://www.sangiin.go.jp/eng/laws/diet/index.htm>.

gänzungen in den Artt. 189–199 der Geschäftsordnung²⁶ des Unterhauses²⁷, die wiederum ihre Ermächtigungsgrundlage in Art. 58 Satz 2 der japanischen Verfassung hat. Einen Streit über die Fortführung des Mandats auf der Basis des Parlamentsgesetzes und der Geschäftsordnung des Unterhauses aber kann der Wähler nicht führen. Er ist den anderen Mandatsträgern vorbehalten. Diese selbst entscheiden gem. Art. 58 Satz 3 der japanischen Verfassung mit einer qualifizierten Mehrheit von 2/3 der anwesenden Mitglieder über den Ausschluss eines Abgeordneten. Der Streit um die Fortführung des Mandats tangiert also nicht den Gegenstand des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung.

Damit besteht eine Regelungslücke für die Abberufung eines einzelnen Abgeordneten durch die Wahlberechtigten. Die Frage ist, ob eine solche Regelungslücke als ein Verstoß gegen die japanische Verfassung anzusehen ist. Der Oberste Gerichtshof Japans ist zur Zeit mit der Frage befasst, ob das Fehlen einer gesetzlichen Regelung zur gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaft als Verstoß gegen den Gleichheitssatz der japanischen Verfassung anzusehen ist. Von dem Urteil wird u.a. die Entscheidung über die verfassungsrechtliche Reaktion auf Regelungslücken erwartet.

4.1.1.2. Oberhaus

Wie schon erwähnt, handelt es sich beim Oberhaus um ein ständig existierendes legislatives Organ. Das wird dadurch erreicht, dass zum Wahltag immer nur die Hälfte der Abgeordneten gewählt wird. Wiederum gilt der schon zitierte Art. 34 Satz 1 der japanischen Verfassung, d.h. auch die Mitglieder des Oberhauses werden durch die Wahl seitens der Staatsvolkes bestimmt. Allerdings weicht das ebenfalls im Gesetz über Wahlen in öffentliche Ämter geregelte Wahlsystem für das Oberhaus (選挙区方式と非拘束名簿式比例代表方式 *senkyoku hōshiki to hikōsoku meiboshiki hirei daihyō hōshiki*) vom Wahlsystem für das Unterhaus ab. Das Wahlsystem für das Oberhaus ist ebenfalls ein parallel gestaltetes Mehrheits- und Verhältniswahlsystem, aber im Rahmen der Mehrheitswahl gibt es – je nach Umfang der wahlberechtigten Bevölkerung – nicht nur Einpersonen-, sondern auch Mehrpersonenwahlbezirke und bei der Verhältniswahl ist das gesamte Staatsgebiet ein Wahlbezirk. Da einige Präfekturen erhebliche Einwohnerverluste durch Abwanderung zu verzeichnen hatten, ist zur Vermeidung von Ungleichheiten beim Stimmgewicht vor der Oberhauswahl des Jahres 2019 das Wahlrecht verändert worden. Stellte bis zu den Oberhauswahlen des Jahres 2016 noch jede Präfekur einen Mehrheitswahlbezirk, bilden seither die Präfekturen *Kōchi* und *Tokushima* bzw.

26 Der Rang dieser 規則 *kisoku* genannten Gruppe von Rechtsnormen im ansonsten klaren hierarchischen Gefüge der japanischen Rechtsnormen ist umstritten.

27 衆議院規則 *shūgiin kisoku*, Geschäftsordnung vom 28. Juni 1947, zuletzt geändert am 30. Mai 2019. Eine deutschsprachige Übersetzung ist, soweit ersichtlich, nicht vorhanden. Eine englischsprachige Übersetzung findet sich erstaunlicherweise nicht auf der homepage des Unterhauses. Die aktuellste englischsprachige Übersetzung auf dem Stand der Änderung vom 17. Juli 1980 findet sich unter dem Titel “The Rules of the House of Representatives” in: House of Councillors (Ed.): The National Diet of Japan. House of Councillors: Tokyo 1987, S. 115–162.

Tottori und *Shimane* jeweils zusammen einen Mehrheitswahlbezirk. Der Wähler hat wiederum zwei Stimmen. Eine Stimme für einen Wahlbewerber im Mehrheitswahlbezirk und eine Stimme für eine Partei. Wie bei der Wahl zum Unterhaus ist die Anzahl der Sitze des Oberhauses, die über die Mehrheitswahl, und die Anzahl der Sitze, die über die Verhältniswahl bestimmt werden, von vornherein gesetzlich festgelegt.

Gem. Art. 46 der japanischen Verfassung beträgt die Amtszeit der Mitglieder des Oberhauses sechs Jahre. Beim Ausscheiden eines Mandatsträgers aus einem Mehrheitswahlbezirk findet eine Nachwahl statt und beim Ausscheiden eines Mandatsträgers aus der Parteiliste rückt derjenige mit der nächstfolgenden Rangstelle nach. Das Wahlprüfungsverfahren verläuft nach denselben Vorschriften des Gesetzes über die Wahl in öffentliche Ämter wie beim Unterhaus und die Prüfung der Fortführung des Mandats richtet sich wie bei den Abgeordneten des Unterhauses nach dem Parlamentsgesetz ergänzt durch die Geschäftsordnung des Oberhauses²⁸, die die entsprechenden Regelungen in den Artt. 193–206 enthält.

Gem. Art. 3 des Gesetzes über allgemeine Wahlen in öffentliche Ämter sind Träger öffentlicher Ämter im Sinne dieses Gesetzes auch die Mandatsträger im Oberhaus. Damit ist der Anwendungsbereich des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung wiederum eröffnet. Wegen Durchführung einer Wahl durch das Staatsvolk findet sich die Bestimmung der Mandatsträger im Einklang mit dieser Vorschrift. Das gilt auch für die Nachwahl bzw. das Nachrücken in die Sitze ausgeschiedener Mandatsträger.

Auch die durch die Verfassung vorgesehene Beendigung des Mandats der Hälfte der Mandatsträger nach sechs Jahren kann als vertretbarer Ersatz der Abberufung der Mandatsträger seitens des Staatsvolkes betrachtet werden. Was fehlt und deshalb als Verstoß gegen Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung angesehen werden muss, ist wiederum die Abberufung einzelner Mandatsträger durch das Volk. Die Regelungen der Mandatsentziehung infolge Wahlprüfung und Geschäftsordnung berühren den Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung nicht.

4.1.1.3. Abgeordnetenversammlungen der Allgemeinen Gebietskörperschaften

Alle Gebietskörperschaften verfügen über legislative Organe, deren Name vom Rang der Gebietskörperschaft abhängt. Art. 93 Abs. 1 und Abs. 2 der japanischen Verfassung lauten entsprechend:

„Die Gebietskörperschaften errichten in Übereinstimmung mit dem Gesetz als legislatives Organ Abgeordnetenversammlungen (議会 *gikai*).

..., die Mitglieder ihrer Abgeordnetenversammlung ... werden von der Bevölkerung des Bezirks der jeweiligen Gebietskörperschaft unmittelbar gewählt.“

28 参議院規則 *sangiin kisoku*, Geschäftsordnung des Oberhauses vom 28. Juni 1947, zuletzt geändert am 26. Juni 2019. Eine deutschsprachige Übersetzung ist, soweit ersichtlich, nicht vorhanden. Eine englischsprachige Übersetzung unter dem Titel „The Rules of the House of Councillors“ auf dem Stand der letzten Änderung findet sich auf der homepage des Oberhauses unter der Internetadresse <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/rothoc/index.htm>.

Das in Rede stehende Gesetz ist wiederum das Gesetz über Wahlen in öffentliche Ämter in Verbindung mit dem Gesetz über die Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften.²⁹ Die Abgeordnetenversammlungen der Gebietskörperschaften kennen keine zweite Kammer. Vorgesehen ist eine reine Mehrheitswahl. Je nach Umfang der wahlberechtigten Bevölkerung im jeweils designierten Wahlbezirk wird dort eine Person (Einpersonenwahlbezirk) oder eine Anzahl von Personen (Mehrpersonenwahlbezirk) gewählt. Das Mandat hat gem. Art. 93 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften eine Laufzeit von vier Jahren. Regelungen über die Nachwahl ausgeschiedener Mandatsträger existieren.

Die Wahlberechtigten der Gebietskörperschaft können die Auflösung der gesamten Abgeordnetenversammlung (解散 *kaisan*) ebenso bewirken, wie sie einem Mitglied der Abgeordnetenversammlung sein Mandat entziehen können (解職 *kaishoku*). Die Anträge seitens der Wahlberechtigten auf Auflösung der Abgeordnetenversammlung oder auf Mandatsentzug im Hinblick auf einen einzelnen Abgeordneten sowie die Entscheidungen über Auflösung und Mandatsentzug seitens der Wahlberechtigten bedürfen jeweils einer gewissen Stimmenzahl. Die Einzelheiten richten sich nach den Artt. 76–88 des Gesetzes über die Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften.

Die Auflösung der Abgeordnetenversammlung der Gebietskörperschaft ist aber auch für den Fall vorgesehen, dass gegen den jeweiligen Leiter der Exekutive (首長 *shuchō*) der Gebietskörperschaft, der je nach Art der Gebietskörperschaft unterschiedliche Titel trägt, ein Misstrauensvotum seitens der Abgeordnetenversammlung erfolgreich war. In diesem Fall kann er gem. Art. 178 des Gesetzes über die Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften innerhalb von 10 Tagen zurücktreten oder die Abgeordnetenversammlung auflösen.

Auch eine Wahlprüfung seitens der Wähler ist vom Gesetz über die Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften vorgesehen. Sie richtet sich wiederum nur gegen die Wahl eines einzelnen Abgeordneten. Die Bestimmungen finden sich in Art. 206 des Gesetzes über die Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften.

Jede Abgeordnetenversammlung einer Gebietskörperschaft hat sich gem. Art. 120 des Gesetzes über die Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften eine Geschäftsordnung zu geben. In dieser Geschäftsordnung sind gem. Artt. 134 und 135 des Gesetzes auch die Rechtsfolgen für den Fall zu regeln, dass ein Mandatsträger gegen das in Rede stehende Gesetz, die Geschäftsordnung oder die Satzung eines Ausschusses der Abgeordnetenversammlung verstößt. Die Rechtsfolge kann der Verlust des Mandats sein. Einwohner sind indes nicht antragsberechtigt.

Da nach Art. 3 des Gesetzes über allgemeine Wahlen in öffentliche Ämter auch die Abgeordneten der Abgeordnetenversammlungen der Gebietskörperschaften Träger öffentlicher Ämter sind, ist auch hier der Anwendungsbereich des Art. 15

29 地方自治法 *chihō jichi hō*: Gesetz Nr. 67/1947, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 37/2021. Eine deutschsprachige Übersetzung ist, soweit ersichtlich, nicht vorhanden. Eine englischsprachige Übersetzung unter dem Titel „Local Autonomy Law“ mit unbekanntem Stand findet sich auf der homepage der Nippon Foundation unter der Internetadresse <https://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/contents/002.htm>.

Abs. 1 der japanischen Verfassung eröffnet. Die Wahlen zu den Abgeordnetenversammlungen entsprechen der dort geforderten Bestimmung der öffentlichen Amtsträger durch das Staatsvolk – hier die wahlberechtigten Einwohner der Gebietskörperschaft. Im Hinblick auf die Abberufung der Mandatsträger durch das Volk ist zunächst wieder die gesetzlich festgelegte Mandatszeit der Abgeordneten eine vertretbare Regelung, die keinen offenkundigen Verstoß gegen Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung darstellt. Bei den Gebietskörperschaften kommt hinzu, dass die Auflösung der Abgeordnetenversammlung durch Antrag der wahlberechtigten Einwohner ebenso möglich ist, wie der Antrag auf Entziehung des Mandats einzelner Abgeordneter. Ein Verstoß gegen Art. 15 Abs. 1 der Verfassung ist deshalb – jedenfalls auf den ersten Blick – nicht zu erkennen. Die Überprüfung der Einzelregelungen auf ihre Übereinstimmung mit dem Demokratieprinzip – etwa für die Fall, dass die gesetzlichen Hürden für den Antrag auf Auflösung seitens der wahlberechtigten Einwohner oder die erforderliche Stimmenzahl für die Abstimmung über die Auflösung zu hoch sind, kann in diesem Aufsatz nicht geleistet werden. Die Regelungen über die Wahlprüfung und das in der Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung der Gebietskörperschaft geregelte Mandatsverlustverfahren sind wiederum Bestimmung und Abberufung der Mandatsträger durch das Volk ergänzende Bestimmungen, die den Gegenstand des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung nicht berühren.

Eine verfassungswidrige, weil einen Verstoß gegen Art. 15 der Verfassung durch niederrangiges Recht darstellende Regelung, dürfte das Auflösungsrecht der Abgeordnetenversammlung durch den Leiter der Exekutive sein, wenn ihm erfolgreich das Misstrauen ausgesprochen wurde. Es gilt dieselbe Argumentation wie beim Recht zur Auflösung des Unterhauses durch den Ministerpräsidenten auf der Zentralstaatsebene. Das auf der Zentralstaatsebene noch zusätzlich gegen das Auflösungsrecht des Ministerpräsidenten angeführte, aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Argument, dass er als Leiter der Exekutive nicht das legislative Organ auflösen kann, ist hier schwächer, weil der Leiter der Exekutive in den Allgemeinen Gebietskörperschaften selbst demokratisch legitimiert ist, was im Folgenden darzustellen sein wird.

4.1.1.4. *Öffentliche Bedienstete der Legislative, die nicht Mandatsträger sind*

Die öffentlich Bediensteten des Parlaments auf Zentralstaatsebene sind besondere Bedienstete gem. Art. 2 Abs. 3 Ziff. 14 und 15 des Gesetzes über öffentlich Bedienstete des Staates. Es gibt zwei Kategorien: Zum einen die Sekretäre der Mandatsträger, zum anderen die direkt der Arbeit des Parlaments dienenden Personen. Ihre Rechtsstellung bestimmt sich nach dem Gesetz über Bedienstete des Parlaments³⁰. Auf ihre Bestimmung und Abberufung hat das Volk keinen Einfluss. Als der Verfassung unterstehendem Gesetz dürfte es damit nicht im Einklang mit Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung stehen.

30 国会職員法 *kokkai shokuin hō*, Gesetz Nr. 85/1947, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 37/2019. Übersetzungen des Gesetzes in eine europäische Sprache sind, soweit ersichtlich, nicht vorhanden.

Öffentlich Bedienstete der Abgeordnetenversammlungen in den Gebietskörperschaften werden von den anderen öffentlich Bediensteten in den Gebietskörperschaften juristisch nicht getrennt. Zu ihrer rechtlichen Stellung im Rahmen des Demokratieprinzips siehe unten.

4.1.1.5. *Zwischenergebnis*

Die Mandatsträger der Legislative haben allesamt öffentliche Ämter inne, die mit der Regelung des Art. 15 Abs. 1 der Verfassung kompatibel sein müssen. Die Wahlen der Mandatsträger stehen im Einklang mit der dort geregelten Bestimmung der öffentlichen Amtsträger durch das Volk. Das kann auch für die Beendigung des Mandats infolge Ablaufs der gesetzlich festgelegten Mandatsdauer angenommen werden. Verfassungskonform sind auch die Regelungen über die Nachwahl oder das Nachrückverfahren für den Fall, dass ein Mandatsträger aus irgendwelchen Gründen ausscheidet.

Verfassungsgemäß sind auch die Regelungen über die Abberufung aller oder einzelner Abgeordneten durch die Wahlberechtigten in den Allgemeinen Gebietskörperschaften, unterstellt man, dass die hier nicht untersuchten Erfordernisse an die Anzahl der Wahlberechtigten für Antrag und Entscheidung über die Abberufung nicht zu hoch liegen.

Ein möglicher Verstoß gegen Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung aber ist das Fehlen einer Regelung zur Abberufung einzelner Mandatsträger durch das Volk auf der Zentralstaatsebene. Die Auflösung des Parlaments und damit die Abberufung der Mandatsträger durch den Ministerpräsidenten oder die jeweiligen Leiter der Exekutive in den Allgemeinen Gebietskörperschaften dürfte ebenfalls der Regelung über die Abberufung der Mandatsträger durch das Volk gem. Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung nicht gerecht werden. Soweit ein solches Auflösungsrecht in der Verfassung unterstehendem Gesetzesrecht geregelt ist, wie das Auflösungsrechts des Leiters der Exekutive der Allgemeinen Gebietskörperschaften, verstößt es gegen Art. 15 Abs. 1 der Verfassung. Soweit trotz fehlender Regelung in der Verfassung der Ministerpräsident für sich das Recht zur Auflösung des Unterhauses in Anspruch nimmt, dürfte ebenfalls ein Verstoß gegen Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung vorliegen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Regelungen für das legislative Organ der Allgemeinen Gebietskörperschaften dem Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung stärker gerecht werden als auf der zentralstaatlichen Ebene.

Für die Regelung der Rechtsstellung der Mitarbeiter des Parlaments auf der Zentralstaatsebene, die nicht Mandatsträger sind, bestehen im Hinblick auf Art. 15 Abs. 1 der Verfassung auch erheblich verfassungsrechtliche Bedenken.

4.1.2. *Exekutive*

4.1.2.1. *Kabinett*

Gem. Art. 65 der japanischen Verfassung liegt die vollziehende Gewalt beim Kabinett (内閣 *naikaku*). Infolge einer Reform der Spitze der japanischen Staatsver-

waltung im Jahre 2001, durch die die Anzahl der Ministerien beschränkt wurde,³¹ ist das Kabinett vor allem vor der Hintergrund der Neuschaffung eines Kabinettsamtes (内閣府 *naikakufu*) stark aufgewertet worden. Das Kabinett setzt sich zusammen aus dem Ministerpräsidenten, den Ministern (大臣 *daijin*), dem Leiter des Kabinettssekretariats (内閣官房長官 *naikaku kanbō chōkan*) im Kabinettsamt, dem Leiter der Kommission für öffentliche Sicherheit (国家公安委員会委員長 *kokka kōan iinkai iinchō*), und den besonderen Ministern im Kabinettsamt (特命担当大臣 *tokumei tantō daijin*).

Es wird in zwei Schritten besetzt. Zunächst wird aus der Mitte des Parlaments gem. Art. 67 Abs. 1 Satz 1 der japanischen Verfassung ein Abgeordneter nach dem Mehrheitsprinzip zum Ministerpräsidenten bestimmt. Der Ministerpräsident stellt dann gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 der japanischen Verfassung die Riege der Staatsminister (国務大臣 *kokumu daijin*) zusammen.

Ein Ende findet das Amt des Ministerpräsidenten – und auch der von ihm ausgewählten Staatsminister – wenn nach einer Neuwahl des Unterhauses³² ein neuer Ministerpräsident gewählt wird.³³ Die Amtszeit des Ministerpräsidenten kann dabei geringfügig über die maximale Mandatszeit der Abgeordneten von vier Jahren hinausgehen, weil nach der Neuwahl des Unterhauses bis zur konstituierenden Sitzung des Unterhauses, in der der neue Ministerpräsident gewählt wird, etwas Zeit verstreicht oder sich die Neuwahl des Ministerpräsidenten dadurch verzögert, dass nicht rechtzeitig vor Ablauf der Legislaturperiode eine Neuwahl initiiert wurde. Es bestehen aber die schon erwähnten Möglichkeiten des Art. 69 der japanischen Verfassung, den Gesamtrücktritt des Kabinetts zu bewirken: einmal indem dem Ministerpräsidenten mit der Mehrheit des Unterhauses das Misstrauen ausgesprochen wird und zum anderen die gescheiterte Vertrauensfrage.

Obwohl der Ministerpräsident aus der Mitte der Abgeordneten des Unter- oder Oberhauses bestimmt wird, ändert sich seine Stellung als Träger eines öffentlichen Amtes. Mit der Bestimmung zum Ministerpräsidenten wird er gem. Art. 2 Abs. 3 Ziff. 1 des Gesetzes über die öffentlichen Bediensteten des Staates ein besonderer (特別職 *tokubetsu shoku*) öffentlicher Bediensteter.

Die anderen Mitglieder des Kabinetts müssen nicht notwendig Abgeordnete des Parlaments sein. Deshalb ist die in Japan verwendete Formulierung, beim Kabinett handele es sich um ein Kabinett von Abgeordneten (議員内閣制 *giin naikakusei*), jedenfalls so nicht richtig. Vielmehr bestimmt Art. 68 Abs. 1 Satz 2 der japanischen Verfassung, dass lediglich mehr als die Hälfte der Mitglieder des Kabinetts Abgeordnete des Parlaments sein müssen. Die anderen Mitglieder des Kabinetts können aus der Mitte des Volkes benannt werden (民間人閣僚 *minkanjin kakuryō*).

Insgesamt aber sind sie alle besondere Bedienstete des Staates. Das folgt aus Art. 2 Abs. 3 Ziff. 1 und 2 des Gesetzes über öffentliche Bedienstete des Staates. Als solche findet Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung auf sie Anwendung.

31 Siehe dazu Menkhaus, Heinrich: Die japanische Verwaltungs- und Kabinettsreform 2001, in: OAG Notizen 4 (2001) 25–31. Es erfolgte eine Beschränkung auf 10 Ministerien, zu denen im Jahre 2007 noch das Verteidigungsministerium hinzukam.

32 Zuletzt erfolgt am 31. Oktober 2021.

33 Zuletzt erfolgt am 10. November 2021.

Aber die Bestimmung der Mitglieder des Kabinetts entspricht nicht der Regelung des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung. Für die Wahl des Ministerpräsidenten kann man allenfalls von einer mittelbaren demokratischen Legitimation sprechen, weil er aus der Mitte der Abgeordneten des Parlaments, die durch Wahl unmittelbar und damit in Übereinstimmung mit Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung demokratisch legitimiert sind, bestimmt wird. Das gilt auch für die Staatsminister, die sich aus den Abgeordneten des Parlaments rekrutieren. Die Mitglieder des Kabinetts, die nicht Abgeordnete sind, sind nicht einmal mittelbar demokratisch legitimiert. Insoweit kann man allenfalls von einer zweistufigen mittelbaren demokratischen Legitimation sprechen, weil sie durch den mittelbar demokratisch legitimierten Ministerpräsidenten benannt wurden.

Fraglich ist die Übereinstimmung mit Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung auch bei der Entlassung des Ministerpräsidenten und der Staatsminister. Soweit diese die Folge einer Neuwahl des Ministerpräsidenten nach der Neuwahl des Unterhauses ist, lässt sie sich mit dem Argument rechtfertigen, dass öffentliche Ämter aus demokratischer Perspektive immer zeitlich begrenzt sind, auch wenn die Zeit des Maximalbestands eines Kabinetts nicht geregelt ist und auch nicht geregelt werden kann. In den Fällen des Art. 69 der japanischen Verfassung erfolgt die Entlassung des Kabinetts nicht durch das Volk, sondern ist Folge eines erfolgreichen Misstrauensvotums des Unterhauses gegen den Ministerpräsidenten oder eines gescheiterten Vertrauensantrags des Ministerpräsidenten im Unterhaus.

Auch einzelne Mitglieder des Kabinetts können nicht durch das Volk entlassen werden. Anerkannt ist zwar der in der japanischen Verfassung nicht geregelte Misstrauensantrag gegen einen einzelnen Staatsminister (問責決議案 *monseki ketsugian*), der mangels gesetzlicher Regelung keine Rechtsfolgen zeitigt, obwohl in der Praxis ein erfolgreicher Misstrauensantrag gegen einen Staatsminister diesen von der Teilnahme an Ausschusssitzungen ausschließt oder er dort nicht mehr zu Wort kommen darf, aber auch dieses Verfahren wird nicht vom Volk, sondern vom Unterhaus initiiert.

Diesen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Regelung im Hinblick auf Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung kann man mit dem Argument begegnen, dass die Bestimmungen des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung mit den anderen einschlägigen Regelungen über Bildung und Ende des Kabinetts in der Verfassung Gleichrangigkeit beanspruchen und damit die Regelung des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung eingeschränkt sei. Es bleibt aber die Frage, ob dem Demokratieprinzip als Verfassungsgrundsatz der japanischen Verfassung nicht eine eigenständige Bedeutung zukommt.

Soweit ersichtlich aber hat der Oberste Gerichtshof Japans, der letztinstanzlich für die Entscheidung über Verfassungsfragen zuständig ist, bisher den Verfassungsgrundsatz Demokratie nicht einmal bei der Auslegung von Bestimmungen der Verfassung herangezogen, geschweige denn ihm eine eigenständige Bedeutung beizumessen, in dem er ihn zur Grundlage einer Entscheidung über Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit gemacht hat.

In der Geschichte der gegenwärtigen japanischen Verfassung ist, soweit ersichtlich, nur einmal – während der Regierungszeit des Ministerpräsidenten Koizumi –

laut darüber nachgedacht worden, ob nicht eine Präsidialverfassung nach US-amerikanischem Vorbild erforderlich sei.³⁴ Gegenstand der Diskussion war dabei nicht so sehr die Schaffung eines Präsidentenamtes, das wegen der Existenz des *Tennō* schwierig wäre, weil die japanische Verfassung eher vom Staatsformmerkmal Monarchie als vom Staatsformmerkmal Republik geprägt ist, obwohl eine Regelung zur Person des Staatsoberhauptes fehlt. Sondern es ging um die demokratische Legitimation der Exekutive. Davon ist in dem gegenwärtig diskutierten Verfassungsänderungsentwurf nicht mehr die Rede.

4.1.2.2. „Politisches Triumvirat“

Die Mitglieder des Kabinetts werden in ihrer Arbeit unterstützt durch stellvertretende Minister (服大臣 *fuku daijin*) und politische Staatssekretäre (大臣政務官 *daijin seimu kan*). Diese bilden zusammen mit dem Staatsminister das Triumvirat, das den politischen Primat über die von der großen Zahl der öffentlich Bediensteten besetzte Administration unter der Leitung des Staatssekretärs (次官 *jikan*) im jeweiligen Ministerium bzw. den Ministerien insoweit gleichgestellten Ämtern oder Kommissionen herstellen soll.

Die Benennung der stellvertretenden Minister und der politischen Staatssekretäre ergibt sich aus verschiedenen Gesetzen, die hier nicht alle genannt werden können. Die Ernennung der stellvertretenden Minister erfolgt entweder durch Vorschlag des Ministerpräsidenten oder des jeweiligen Staatsministers durch das Kabinett. So ist auch mit der Ernennung der politischen Staatssekretäre. Ihr Amt endet mit dem Gesamtrücktritt des Kabinetts.

Gem. Art. 2 Abs. 3 Ziff. 7 und 7–2 des Gesetzes über die Öffentlichen Bediensteten des Staates sind sowohl die stellvertretenden Minister als auch die politischen Staatssekretäre besondere öffentliche Bedienstete des Staates. Der Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung findet also auf sie Anwendung.

Ihre Ernennung aber entspricht nicht der Regelung dieser Vorschrift. Sie sind im Zweifel nicht einmal mittelbar demokratisch legitimiert, weil sie vom Kabinett ernannt werden, dem Personen angehören können, die nicht Mandatsträger sind. Es findet sich auch keine Vorschrift des Inhalts, dass bei den Beschlüssen des Kabinetts über die Bestimmung der stellvertretenden Minister und der politischen Staatssekretäre nur die Mandatsträger unter den Staatsministern mitwirken dürfen. Und es gibt auch, soweit ersichtlich, keine dem Art. 68 Abs. 1 Satz 2 der japanischen Verfassung entsprechende Vorschrift, die Auskunft darüber gibt, ob die stellvertretenden Minister und politischen Staatssekretäre Mandatsträger sein müssen. Da ihre Bestimmung in Gesetzen unterhalb des Verfassungsrangs geregelt ist, besteht Anlass, von deren Verfassungswidrigkeit auszugehen.

Ihre Abberufung infolge Gesamtrücktritts des Kabinetts steht mit Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung zwar im Einklang, aber dieser ist seinem Wortlaut nach

34 Siehe Kinoshita, Kazuaki: Parliamentary Democracy in Japan. A Case of the Direct Election of the Prime Minister, in: International Center for Comparative Law and Politics, Graduate School of Law and Politics, The University of Tokyo, ICCLP Publication 7 (2002) 397–406.

nicht beschränkt auf die Abberufung aller Betroffenen zur selben Zeit, sondern lässt auch die Abberufung einzelner durch das Volk zu, die jeder Regelung entbehrt. Auch insoweit sind Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen im Hinblick auf Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung angebracht.

4.1.2.3. Öffentlich Bedienstete des Staates

Bisher ist nur die Spitze der Exekutive des Staates behandelt worden. Unterhalb dieser Ebene gibt es eine große Anzahl öffentlich Bediensteter des Staates, die verschiedene Ränge einnehmen und unter die Regelung des allgemeinen Dienstes (一般職 *ippan shoku*) gem. Art. 2 Ziff. 2 des Gesetzes über die öffentlich Bediensteten des Staates fallen. In Art. 1 Abs. 1 dieses Gesetzes, der die Aufgabe des Gesetzes definiert, findet sich die im Hinblick auf Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung wenig überraschende Formulierung, dass die öffentlich Bediensteten nach demokratischen Methoden ausgewählt werden (... 民主的な方法で、選択され... *...minshuteki na hōhō de, sentaku sare...*). In der dann folgenden Regelung aber ist von diesen demokratischen Methoden nicht mehr die Rede. Kein Wort darüber, wie das Volk in die Auswahl der öffentlich Bediensteten eingebunden ist; keine Bestimmung dazu, dass die Beschäftigung nach einigen Jahren regelmäßig endet und dann bei fortbestehender Eignung des Bediensteten eine Weiterbeschäftigung möglich ist; keine Regelung dazu, wie einzelne Bedienstete vom Volk aus dem Amt entfernt werden können. Sondern der öffentliche Dienst ist in Japan das, was er in vielen anderen Staaten auch ist, nämlich eine auf Dauer angelegte Beschäftigung von Personen, auf die das Volk keinen Einfluss hat, sieht man einmal von einer Dienstaufsichtsbeschwerde oder Strafanzeige ab. Aber die darauf möglicherweise folgenden Disziplinarverfahren, die mit der Amtsenthebung enden können, können vom Staatsvolk nur angeregt werden. Es bedarf keiner Hervorhebung, dass diese Regelungen als im Rang unter der Verfassung stehend im Hinblick auf Art. 15 Abs.1 der japanischen Verfassung kaum Bestand haben dürften.

4.1.2.4. Exekutives Spitzenorgan der Allgemeinen Gebietskörperschaften

Anders als auf der Zentralstaatsebene wird das jeweilige Spitzenorgan der Exekutive der Allgemeinen Gebietskörperschaften vom Volk, hier den wahlberechtigten Einwohnern der Allgemeinen Gebietskörperschaft, unmittelbar gewählt. Das folgt aus Art. 93 Abs. 2 der japanischen Verfassung, der insoweit lautet:

„Die Leiter der öffentlichen Gebietskörperschaften..., werden von der Bevölkerung des Bezirks der jeweiligen Gebietskörperschaft unmittelbar gewählt.“

Die einschlägigen Gesetze sind wiederum das Gesetz über Wahlen in öffentliche Ämter i.V.m. dem Gesetz über die Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften. Nach Art. 140 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften beträgt die Amtsperiode des Spitzenorgans der Exekutive vier Jahre. Nach Art. 81 des Gesetzes kann dieser aber auf Antrag der Einwohner durch Einwohnerentscheid vorher abberufen werden. Grundsätzlich wird dieses Verfahren wie

bei den Abgeordneten der Allgemeinen Gebietskörperschaften als *kaishoku* bezeichnet; es findet aber auch der aus dem englischen Sprachgebrauch stammende Begriff des リコール *ri-koru* (recall) Verwendung.

Das Spitzenorgan der Allgemeinen Gebietskörperschaft ist gem. Art. 3 Abs. 3 Ziff. 4 des Gesetzes über die öffentlichen Bediensteten in den Gebietskörperschaften³⁵ ein besonderer öffentlich Bediensteter. Er unterfällt damit der Regelung des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung. Da er von den wahlberechtigten Einwohnern der Gebietskörperschaft gewählt wird, seine Amtsdauer gesetzlich festgelegt ist, und er zudem auf Antrag und Entscheidung der Einwohner aus seinem Amt abberufen werden kann, ist ein Verstoß gegen Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung nicht zu erkennen. Weiterer Prüfung unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips bedarf indes die Frage, ob die rechtlichen Hürden für den Antrag und die Entscheidung über die Abberufung möglicherweise zu hoch sind.

4.1.2.5. *Allgemeine öffentliche Bedienstete der Allgemeinen Gebietskörperschaften*

Das Spitzenorgan der Exekutive stellt nicht sein eigenes Kabinett zusammen, sondern er arbeitet nur an der Spitze der von den öffentlichen Bediensteten der Allgemeinen Gebietskörperschaften gebildeten Pyramide. Ihre Rechtstellung folgt dem schon genannten Gesetz über die öffentlichen Bediensteten in den Gebietskörperschaften. In dessen Art. 1, der die Aufgaben des Gesetzes erläutert, fällt zwar der Begriff „demokratisch“, aber er hat dort keinen Bezug zu Bestimmung und Abberufung der öffentlich Bediensteten durch die wahlberechtigten Einwohner.³⁶ Das Gesetz über die öffentlich Bediensteten der Gebietskörperschaften enthält zwar Regelungen über die Ernennung und die Entlassung der öffentlich Bediensteten, aber diese lassen die Regelung des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung unbeachtet. Ein Verstoß des Gesetzes gegen die in Rede stehende Vorschrift der Verfassung muss deshalb angenommen werden.

4.1.2.6. *Zwischenergebnis*

Die Bestimmung der Exekutive begegnet sowohl auf der zentralstaatlichen Ebene als auch auf der Ebene der Allgemeinen Gebietskörperschaften vor dem Hintergrund des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die Mandatsträger im Kabinett sind nur mittelbar demokratisch legitimiert, die Mitglieder des Kabinetts, die nicht Mandatsträger sind, gar nicht. Das gilt noch mehr für die Ebene des „politischen Triumvirats“, weil diese vom Kabinett, in dem demokratisch nicht legitimierte Mitglieder sitzen können, bestimmt werden. Für die Bestimmung des Rests der Administration auf der Zentralstaatsebene ist

35 地方公務員法 *chihō kōmuin hō*, Gesetz Nr. 261/1950, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 75/2021. Übersetzungen in eine europäische Sprache sind, soweit ersichtlich, nicht vorhanden.

36 Die rechtliche Folge des Begriffes demokratisch an dieser Stelle ist deshalb umstritten. Siehe dazu Scheer, Matthias: Grundzüge des Rechts des öffentlichen Dienstes in Japan. Institut für Asienkunde: Hamburg 1977, S. 50 f.

eine demokratische Legitimation zwar im einschlägigen Gesetz vorgesehen, aber nicht umgesetzt.

Auf der Ebene der Allgemeinen Gebietskörperschaft ist nur der Leiter der Exekutive demokratisch legitimiert, weil er direkt von der wahlberechtigten Einwohnerschaft der Gebietskörperschaft gewählt wird. Für die Bestimmung des Rests der Administration der Gebietskörperschaft wird der erforderliche Versuch einer demokratischen Legitimation nicht einmal gemacht.

Ein Mangel an demokratischer Legitimation zeigt sich auch im Hinblick auf die Abberufung. Für das Kabinett und das „politische Triumvirat“ auf Zentralstaatsebene ist die Amtsdauer durch die Legislaturperiode des Unterhauses begrenzt, was dem demokratischen Prinzip der Inhaberschaft eines öffentlichen Amtes auf Zeit gerecht wird. Eine Abberufung des Kabinetts in seiner Gesamtheit oder die Abberufung einzelner Kabinettsmitglieder und damit zugleich des „politischen Triumvirats“ in seiner Gesamtheit bzw. einzelnen Mitgliedern durch das Volk ist nicht vorgesehen. Das gilt erst recht für den Rest der Mitglieder der zentralstaatlichen Administration.

Die Abberufung der Spitze der Exekutive durch die wahlberechtigten Einwohner in den Allgemeinen Gebietskörperschaften wird dem Demokratieprinzip gerecht. Damit wird auch hier wieder deutlich, dass die Regelungen in den Allgemeinen Gebietskörperschaften wesentlich stärker von einem demokratischen Verständnis zeugen, als die auf der Zentralstaatsebene. Es bleibt allerdings die Frage, ob die verfassungskonforme Bestimmung und Abberufung allein des Spitzenorgans der Allgemeinen Gebietskörperschaft dem Demokratieprinzip gerecht wird.

4.1.3. *Judikative*

Die Judikative ist in Japan eine Einrichtung allein auf zentralstaatlicher Ebene. Sie verfügt mit der im Obersten Gerichtshof Japans ansässigen Administration über ihre eigene Verwaltung. Der Instanzenzug ist vergleichsweise einfach strukturiert. Auf der untersten Ebene befinden sich die Gerichte für summarische Verfahren (簡易裁判所 *kan'i saibansho*), darüber die Distriktgerichte (地方裁判所 *chihō saibansho*), gefolgt von den Obergerichten (高等裁判所 *kōtō saibansho*), und an der Spitze steht der Oberste Gerichtshof. Diese Gerichtsorganisation behandelt alle Fälle, freilich nach verschiedenen Prozessrechten. Als Sondergerichte existieren nur solche für Familiensachen (家庭裁判所 *katei saibansho*) und ein besonderer Spruchkörper für gewerblichen Rechtsschutz (知的財産高等裁判所 *chiteki zaisan kōtō saibansho*) beim Obergericht in Tokyo. Die richterliche Tätigkeit wird bei den Gerichten von Richtern (裁判官 *saibankan*) ausgeübt, die in unterschiedlich besetzten Spruchkörpern tätig werden. Die Richter sind grundsätzlich³⁷ Volljuristen, d.h. dass sie zunächst die staatliche Prüfung für den Eintritt in

37 Es gibt Ausnahmen für Richter an summarischen Gerichten, die eine Laufbahn in der Justizverwaltung nachweisen können und für Richter am Obersten Gerichtshof, an dem es z.B. auch Universitätsprofessoren des Rechts geben kann, die nicht Volljuristen sind.

den juristischen Vorbereitungsdienst (司法試験 *shihō shiken*) erfolgreich bestanden haben und dann die zweite staatliche Prüfung (二次試験 *niji shiken*) nach Absolvierung des juristischen Vorbereitungsdienstes.

4.1.3.1. Richter des Obersten Gerichtshofs

Art. 79 Abs. 1 der japanischen Verfassung befasst sich mit der Bestimmung der Richter am Obersten Gerichtshof. Er lautet:

„Der Oberste Gerichtshof besteht aus einem Präsidenten und aus einer Zahl von Richtern wie vom Gesetz bestimmt. Mit Ausnahme des Präsidenten werden alle diese Richter vom Kabinett ernannt.“

Das in Bezug genommene Gesetz ist das Gerichtsgesetz³⁸. Es regelt in Art. 5 Abs. 3, dass die Anzahl der Richter am Obersten Gerichtshof neben dem Präsidenten 14 beträgt. Alle Richter am Obersten Gerichtshof werden vom Kabinett ernannt. Der Satz 2 der zitierten Verfassungsbestimmung ist leicht missverständlich, weil damit lediglich gemeint ist, dass die offizielle Ernennung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs nicht durch das Kabinett, sondern nach Vorschlag durch das Kabinett durch den *Tennō* erfolgt, was aber nur eine reine Formalität darstellt.

Zur Abberufung der Richter am Obersten Gerichtshof verhält sich die Verfassung auch. Art. 79 Abs. 2, 3 und 4 lauten:

„Die Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofes unterliegt einer Überprüfung durch das Volk anlässlich der ersten auf die Ernennung folgenden Wahl der Mitglieder des Unterhauses; eine erneute Überprüfung findet anlässlich der ersten Wahl der Mitglieder des Unterhauses nach Ablauf von zehn Jahren statt und danach in gleicher Weise.“

„Wenn sich die Mehrheit der Wähler in Fällen, wie sie im vorhergehenden Absatz erwähnt sind, für die Entlassung eines Richters ausspricht, wird er entlassen.“

„Die Einzelheiten hinsichtlich der Überprüfung werden durch Gesetz bestimmt.“

Das Ausführungsgesetz zu Art. 79 Abs. 4 der japanischen Verfassung ist das Gesetz zur Überprüfung der Richter des Obersten Gerichtshofs durch das Volk.³⁹ Anlässlich der Wahl zum Unterhaus werden diejenigen Richter des Obersten Gerichtshofs zur Überprüfung gestellt, die seit der letzten Wahl zum Unterhaus neu ernannt worden sind und diejenigen, die zwischen zwei Wahlterminen eine zehnjährige Amtszeit hinter sich gebracht haben.

Eine weitere Bestimmung zur Abberufung von Richtern enthält Art. 78 der japanischen Verfassung. Dort heißt es:

38 裁判所法 *saibansho hō*: Gesetz Nr. 59/1947, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 23/2017. Deutschsprachige Übersetzung, soweit ersichtlich, nicht vorhanden. Eine englischsprachige Übersetzung unter dem Titel „Court Act“ findet sich auf der Homepage der japanischen Regierung: Japan Law Translation unter der Internetadresse <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/1894/en>. Allerdings ist der Stand der Übersetzung nicht angegeben.

39 最高裁判所裁判官国民審査法 *saikō saibansho saibankan kokumin shinsa hō*: Gesetz Nr. 136/1947, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 1/2019. Übersetzungen in eine europäische Sprache sind, soweit ersichtlich, nicht vorhanden.

„Richter dürfen nicht aus ihrem Amt entfernt werden, außer durch öffentliche Anklage, es sei denn, dass richterlich erklärt wird, dass sie zur Ausübung ihrer Amtspflichten geistig oder körperlich inkompetent sind. Kein Organ oder Amt der vollziehenden Gewalt darf Disziplinarmaßnahmen gegen Richter ergreifen.“

Die Vorschrift regelt drei verschiedene Fälle. Zum einen das Verfahren eines nach Art. 64 Abs. 1 und 2 der japanischen Verfassung aus Mandatsträgern beider Häuser des Parlaments zusammengesetzten Gremiums für die Amtsenthebung von Richtern, das etwas irreführend Gericht genannt wird, nämlich 弾劾裁判所 *dangai saibansho*, was man mit Berufsgericht übersetzen kann. Das Verfahren dieses Gremiums folgt den Artt. 125–129 des Parlamentsgesetzes i.V.m. dem Gesetz über das Berufsgericht für Richter⁴⁰. Danach kann sich jedermann an den auf Basis des Gesetzes gebildeten Anklageausschuss (訴追委員会 *sotsui iinkai*) mit der Bitte wenden, den Richter beim Berufsgericht anzuklagen. Das andere Verfahren befasst sich mit einer möglicherweise vorliegenden Dienstunfähigkeit. Dieses wird in der dargestellten ordentlichen Gerichtsbarkeit anhängig gemacht. Es folgt den Regeln des Gerichtsgesetzes i.V.m. dem Gesetz über den Richterstand.⁴¹ Antragsberechtigt für das Verfahren ist aber nicht jedermann, sondern nur die Stelle, die die Dienstaufsicht über den Richter innehat. Der dritte geregelte Fall besagt nur, dass die Exekutive nicht gegen Richter vorgehen kann, was sich schon aus der dem Rechtsstaatsprinzip inhärenten Gewaltenteilung ergibt und gleichzeitig rechtsstaatliche Zweifel an der Existenz des Berufsgerichts für Richter in der Legislative weckt.

Die Richter sind gem. Art. 3 Abs. 2 Ziff. 13 des Gesetzes über öffentliche Bedienstete des Staates besondere Bedienstete des Staates. Deshalb unterliegt ihre Bestimmung und Abberufung Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung.

Die Bestimmung der Obersten Richter aber erfolgt nicht durch das Volk, sondern durch das Kabinett. Sie sind damit demokratisch nicht unmittelbar legitimiert, sondern allenfalls mittelbar, falls sich das Kabinett ausschließlich aus Mandatsträgern zusammensetzt. Falls das nicht der Fall ist, sind sie auch nicht mittelbar demokratisch legitimiert.⁴²

Die Möglichkeit der Abberufung der Obersten Richter durch das Volk hingegen folgt dem Verfassungsgrundsatz Demokratie. Das Volk kann ihnen bei der ersten Wahl nach der Ernennung das Misstrauen aussprechen, womit sie dann zu entlassen sind. Die Wiederholung der Überprüfung bei der ersten Wahl zum Unterhaus nach 10 Dienstjahren entspricht dem demokratischen Grundsatz, dass öf-

40 裁判官弾劾法 *saibankan dangai hō*: Gesetz Nr. 137/1947, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 39/1993. Eine Übersetzung in eine europäische Sprache ist, soweit ersichtlich, nicht vorhanden.

41 裁判官分限法 *saibankan bungen hō*: Gesetz Nr. 127/1947, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 53/2011. Eine Übersetzung in eine europäische Sprache ist, soweit ersichtlich, nicht vorhanden.

42 Der Oberste Gerichtshof Japans hatte, soweit ersichtlich, nur einmal Gelegenheit, sich mit dem Gesetz über die Überprüfung der Richter durch das Staatsvolk zu befassen. Er hat die Gelegenheit nicht genutzt, das Gesetz als Ausdruck des Demokratieprinzips darzustellen; siehe Eisenhardt, Ulrich u.a. (Hg.): Japanische Entscheidungen zum Verfassungsrecht in deutscher Sprache. Heymanns: Köln u.a. 1998, S. 458 ff.

fentliche Ämter nur auf Zeit vergeben sind und damit nach Ablauf der Frist automatisch enden, oder aber nach Ablauf der Frist einer erneuten Entscheidung des Volkes unterworfen werden.

Der Amtsverlust infolge berufsgerichtlicher Entscheidung ist kein Ersatz für die Abberufungsmöglichkeit gem. Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung, weil dort nur eine Eingabe beim Anklageausschuss möglich ist.

4.1.3.2. Andere Richter

Auch zur Bestimmung und Abberufung der Richter der unteren Gerichte (下級裁判所 *kakyū saibansho*) enthält die japanische Verfassung eine Bestimmung in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2. Sie lautet:

„Die Richter der unteren Gerichte werden vom Kabinett aus einer Liste von Personen ernannt, die vom Obersten Gerichtshof aufgestellt wurde. Die Amtszeit aller dieser Richter beträgt zehn Jahre, mit dem Vorrecht einer Wiederernennung.“

Dass die Richter besondere öffentliche Bedienstete des Staates sind und deshalb der Regelung des Art. 15 Abs.1 der japanischen Verfassung unterfallen, wurde schon ausgeführt. Ihre Bestimmung durch Ernennung seitens des Kabinetts wird ebenso wie bei den Richtern des Obersten Gerichtshofs dem Demokratieprinzip nicht gerecht. Der automatische Verlust ihrer Amtsstellung nach 10 Jahren wird hingegen den demokratischen Grundsatz einer Vergabe öffentlicher Ämter auf Zeit gerecht.

Für den Verlust der Amtsstellung durch Entscheidung des Berufsgerichts gilt das zu den Obersten Richtern Ausgeführte.

4.1.3.3. Nichtrichterliche öffentlich Bedienstete der Judikative

Die Rechtsstellung der nichtrichterlichen öffentlich Bediensteten der Judikative ist nicht in einem Gesetz einheitlich geregelt. Sie sind aber alle besondere öffentliche Bedienstete des Gesetzes über öffentliche Bedienstete des Staates. Ihre Bestimmung und Abberufung erfolgt nicht durch das Volk. Ein Verstoß gegen Art. 15 Abs. 1 der Verfassung ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich um Rechtsnormen im Rang unter der Verfassung handelt, anzunehmen.

4.1.3.4. Zwischenergebnis

Bei der Bestimmung der Richter ist von einem demokratischen Defizit auszugehen, das ein Verstoß gegen Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung sein könnte. Da die einschlägigen Vorschriften sich aber in der Verfassung selbst finden und damit Gleichrangigkeit mit Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung beanspruchen können, lässt sich wiederum der Standpunkt einnehmen, die Bestimmung der Richter sei als Ausnahme von Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung zu werten und damit kein Verfassungsverstoß. Hier stellt sich aber erneut die Frage, ob dem Demokratieprinzip eine eigenständige Bedeutung zukommt, der eine Einhaltung des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung erzwingt.

Die Möglichkeit der Abberufung der Richter des Obersten Gerichtshofs durch das Staatsvolk bzw. die automatische Beendigung der Amtsstellung nach 10 Jahren bei den Richtern der unteren Gerichte hingegen entsprechen dem Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung.

Die Regelungen über Bestimmung und Abberufung der anderen öffentlich Bediensteten im Justizdienst wiederum sind im Lichte des Art. 15 Abs. 1 der japanischen Verfassung als verfassungswidrig anzusehen, weil sie im Rang unterhalb der Verfassung stehen.

4.2. Direkte Demokratie

Wie schon ausgeführt, sind in der japanischen Verfassung auch Fälle der direkten Demokratie geregelt. D.h. in bestimmten Fällen wird die Entscheidung über Sachfragen nicht allein den dafür vom Staatsvolk bestimmten Inhabern öffentlicher Ämter überlassen, sondern es ist eine Entscheidung des Volkes selbst vorgesehen. Eine allgemeine Vorschrift zum Umgang mit der direkten Demokratie und ihr Verhältnis zur indirekten Demokratie fehlen indes in der japanischen Verfassung.

4.2.1. Volksabstimmung

Eine Volksabstimmung wird verlangt für den Fall einer Verfassungsänderung. Art. 96 Abs. 1 der japanischen Verfassung bestimmt:

„Änderungen dieser Verfassung bedürfen der Initiative des Parlaments Die Änderung ist dem Volke vorzulegen und bedarf dessen Zustimmung, wozu bei einer besonderen Volksabstimmung oder bei einer vom Parlament bezeichneten Wahl erforderlich ist, dass die Mehrheit aller hierbei abgegebenen Stimmen zustimmt.“

Die Einzelheiten sind im Gesetz über das Verfahren bei der Änderung der Verfassung⁴³ geregelt.

4.2.2. Einwohnerentscheid

Einwohnerentscheide sind auf der Basis von staatlichen Gesetzen vorgesehen, die die Teilung, Verschmelzung und Auflösung von öffentlichen Gebietskörperschaften ermöglichen. Dabei kommt es vor allem auf die Zustimmung der betroffenen wahlberechtigten Einwohner zur Gründung eines Gremiums an, das für die Durchführung der Maßnahme verantwortlich ist. Ein aktuelles Beispiel liefern Präfektur und Stadt Osaka. Dort wird auf der Basis eines solchen staatlichen Gesetzes⁴⁴ seit Jahren versucht, die Stadt Osaka aufzulösen und an ihrer Stelle besondere Gebiets-

43 日本国憲法の改正手続に関する法律 *nihonkoku kenpō no kaisei tetsuzuki ni kan suru hōritsu*, Gesetz Nr. 51/2007, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 16/2019. Eine Übersetzung in eine europäische Sprache ist, soweit ersichtlich, nicht vorhanden.

44 大都市地域における特別区の設置に関する法律 *daitoshi chiiki ni okeru tokubetsu ku no secchi ni kan suru hōritsu*, Gesetz Nr. 80/2012, zuletzt geändert durch Gesetz 42/2014. Eine Übersetzung in eine europäische Sprache ist, soweit ersichtlich, nicht vorhanden.

körperschaften (特別区 *tokubetsu ku*) zu schaffen, um nach dem Vorbild der Präfektur Tokyo, deren Stadt Tokyo schon vor vielen Jahren aufgelöst wurde, Doppelarbeit zu beseitigen. Die Einwohner der Stadt Osaka haben aber in den Jahren 2015 und 2020 ihre Zustimmung versagt.

In diesem Zusammenhang steht Art. 95 der japanischen Verfassung, der folgenden Wortlaut hat:

„Ein Sondergesetz, das nur auf eine öffentliche Gebietskörperschaft Anwendung findet, kann vom staatlichen Parlament nicht ohne die in Übereinstimmung mit dem Gesetz erhaltene Mehrheit der Einwohner der betroffenen Gebietskörperschaft beschlossen werden.“

Wenn also durch staatliches Gesetz eine bestimmte Gebietskörperschaft angesprochen wird, bedarf das Gesetz zur Wirksamkeit der Einwilligung der betroffenen Einwohner. Soweit ersichtlich, aber hat es bisher ein solches Maßnahmegesetz nicht gegeben.

4.2.3. Weitere Fälle

Eine Volksabstimmung aber dürfte auch in anderen Situationen vonnöten sein. Das sind vor allem Fälle, die vom Rechtsstaatsprinzip gefordert werden. Ein Element des Rechtsstaatsprinzips ist z.B. die Inkompatibilität eines Staatsorgans für eine Sachfrage. So können die Abgeordneten des Parlaments nicht über ihre eigene Rechtsstellung befinden.⁴⁵

4.2.4. Zwischenergebnis

Der Einsatz der direkten Demokratie durch Volksabstimmungen oder Einwohnerentscheide ist eine wichtige Ausprägung des Demokratieprinzips. Es dürfte deshalb nicht ausreichen, wenn die Verfassung nur einige Anwendungen regelt, zumal Art. 95 der japanischen Verfassung, soweit ersichtlich, bisher nicht zur Anwendung kam. Auch zur Geltung der direkten Demokratie im Bereich der Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften ist eine Festlegung nötig.

5. Ausblick

Im Ergebnis dürfte deutlich geworden sein, dass es demokratische Legitimationsdefizite in allen drei Teilgewalten der japanischen Staatsgewalt gibt. Es stellt sich damit die Frage, wie diese beseitigt werden können.

Dabei ist zuerst die dem Obersten Gerichtshof zustehende Verfassungsgerichtsbarkeit ins Blickfeld zu nehmen, denn dieser kann eine gesetzliche Regelung für verfassungswidrig erklären. Da aber, soweit ersichtlich, bisher das Demokratieprinzip durch das Gericht weder als Auslegungsrichtschnur noch als Verfassungsgrundsatz mit eigenständiger Bedeutung angesehen wurde, der es vermag, Regelungslü-

45 Dazu Menkhaus (Fn. 20).

cken zu füllen, dürfen insoweit die Erwartungen nicht zu hoch geschraubt werden. Nimmt man hinzu, dass die Anzahl der Fälle, in denen der Oberste Gerichtshof die Verfassungswidrigkeit einer Norm ausgesprochen hat, sehr begrenzt ist,⁴⁶ werden mögliche Erwartungen weiter getrübt. Schließlich hat das Gericht keine Verwerfungskompetenz, d.h. für die endgültige Beseitigung der Verfassungswidrigkeit bedarf es des Gesetzgebers.

Was bleibt, ist eine Verfassungsänderung, die aber in Japan wegen der überhöhen rechtlichen Schranken, die dafür überwunden werden müssen, bisher nicht ein einziges Mal erfolgt ist. Bei einer Verfassungsänderung wäre zu bedenken, ob der Art. 15 Abs.1 der japanischen Verfassung mit seinem gegenwärtigen Wortlaut Bestand haben sollte. Denn mit ihm wird zwar das Demokratieprinzip sehr hoch gehalten, er birgt aber das Potential instabiler Verhältnisse und macht den öffentlichen Dienst unattraktiv.

Ob eine Präsidialverfassung in dem Sinne, dass neben der Legislative auch die Exekutive vom Volk bestimmt wird, die Situation verbessert, ist fraglich, wenn die demokratische Legitimation nur der Spitze der Exekutive zugutekäme. Zu denken wäre indes unter dem Vorbehalt der Aufhebung der demokratischen Defizite in der Legislative an einen weitreichenden Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen des Kabinetts. Damit könnte auch die unter dem Gesichtspunkt des Rechtsstaatsprinzips kaum vertretbare Vorschrift des Art. 41 erster Halbsatz der japanischen Verfassung, die das Parlament als das höchste Organ der Staatsgewalt bezeichnet, gerettet werden. Denn dann wäre die Legislative das am stärksten demokratisch legitimierte Organ, von dem die anderen Staatsgewalten mittelbar demokratisch legitimiert würden.

In jedem Fall bedarf es einer grundlegenden Bestimmung zum Umfang der Geltung der direkten Demokratie und ihr Verhältnis zur indirekten Demokratie.

Literaturverzeichnis

- Ackerman, Bruce: The New Separation of Powers, in: Harvard Law Review 113 (2000) S. 633 ff.
- Ando, Junko: Die Entstehung der Meiji-Verfassung. Zur Rolle des deutschen Konstitutionalismus im modernen japanischen Staatswesen. Iudicium: München 2000.
- Bisson, Thomas Arthur: Prospects for Democracy in Japan. Macmillan: New York 1949.
- Bowen, Roger W.: Japan's Dysfunctional Democracy. The Liberal Democratic Party and Structural Corruption. M. E. Sharpe: Armonk 2003.
- Brorsen, Werner (Hg.): Die Verfassungen der Erde in deutscher Sprache nach dem jeweils neuesten Stande, 2. Lieferung. Mohr: Tübingen 1951.
- Brunn, Paul: Die Verfassungsurkunde für das Kaiserreich Japan. Carl Heymanns: Berlin 1890.
- Brunn, Paul: Die Verfassungsurkunde für das Kaiserreich Japan. Philipp Reclams: Leipzig 1898.

46 Siehe dazu Menkhau, Heinrich: Die Verfassungskultur in Japan aus deutscher Sicht. Konrad Adenauer Stiftung, Japan Office: Tokyo 2016.

- Bruns, Gabriele: Die japanische Demokratie. Peter Lang: Frankfurt/Main u.a. 1999.
- Eisenhardt, Ulrich u.a. (Hg.): Japanische Entscheidungen zum Verfassungsrecht in deutscher Sprache. Carl Heymanns: Köln u.a. 1998.
- Franz, Günther (Hg.): Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung. 2. Aufl. Oldenbourg: München 1964.
- Fujii, Shinichi: Japanisches Verfassungsrecht. Yuhikaku: Tokyo 1941.
- Horn, Hans-Detlef: Vom Staat der Demokratie. Ferdinand Schöningh: Paderborn 2015.
- Hoshii, Iwao (Herzog, Peter J.): Japan's Pseudo Democracy: New York University Press: New York 1993.
- Ike, Nobutaka: Japanese Politics: Patron-Client Democracy. 2nd ed. Knopf: New York 1972.
- Ike, Nobutaka: The Beginnings of Political Democracy in Japan. The Johns Hopkins Press: Baltimore 1950.
- Ike, Nobutaka: Theory of Japanese Democracy: Westview Press: Boulder 1978.
- Kinoshita, Kazuaki: Parliamentary Democracy in Japan. A Case of the Direct Election of the Prime Minister, in: International Center for Comparative Law and Politics, Graduate School of Law and Politics, The University of Tokyo, ICCLP Publication 7 (2002) S. 397 ff.
- Klein, Axel/Winkler, Chris: Analyse politischer Systeme: Japan. 2. Aufl. Wochenschauverlag: Schwalbach/Ts. 2012.
- Kobayashi, Takejiro: Die japanische Verfassung verglichen mit ihren europäischen Vorbildern. Diss. Rostock 1902.
- Kokubun, Noriko: Die Bedeutung der deutschen für die japanische Staatslehre unter der Meiji-Verfassung. Frankfurt: Lang 1993.
- Köllner, Patrick: Die Machtposition des japanischen Regierungschefs, in: Japanstudien 18 (2006) S. 271 ff.
- Krauss, Ellis S./Ishida, Takeshi (Ed): Democracy in Japan. University of Pittsburgh: Pittsburgh 1989.
- Krauss, Ellis S.: Japan's Democracy. How Much Change? Foreign Policy Association: New York 1995.
- Matsui, Shigenori: The Constitution of Japan. A Contextual Analysis. Hart: Oxford & Portland (Oregon) 2011.
- Matsunami, Ni'ichiro: Die japanische Verfassung vom 11. Februar 1889, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 40–41 (1964), S. 8 ff.
- Matsunami, Ni'ichiro: Die japanische Verfassung, in: Nippon, Zeitschrift für Japanologie 7/1 (1941), S. 1 ff.
- Menkhaus, Heinrich: Das japanische Rechtsstaatsverständnis, in: Rosenau, Henning/Kunig, Philip/Yildiz, Ali Kemal (Hg.): Rechtsstaat und Strafrecht. Deutsch-Japanisch-Türkisches Symposium zum Rechtsstaat. Mohr Siebeck: Tübingen 2020, S. 23 ff.
- Menkhaus, Heinrich: Der Wert eines Japaners im heimatlichen Großstadtschungel. Das aktive Wahlrecht im Einpersonenwahlbezirk bei den japanischen Unterhauswahlen im Spannungsfeld der Grundrechte Gleichheit und Freizügigkeit sowie der Verfassungsgrundsätze Demokratie und Rechtsstaat, in: Meiji Law Journal 23 (2016) S. 1 ff.
- Menkhaus, Heinrich: Deutsche Juristen in Japan während der *Meiji*-Zeit. Probleme bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung ihrer Arbeit in Japan, in: Shin, Yu-Cheol (Hg.): Rezeption europäischer Rechte in Ostasien. Bobmunsa: Seoul 2013, S. 71 ff.
- Menkhaus, Heinrich: Die japanische Verwaltungs- und Kabinettsreform 2001, in: OAG Notizen 4 (2001) S. 25 ff.

- Menkhaus, Heinrich: Die Verfassungskultur in Japan aus deutscher Sicht. Konrad Adenauer Stiftung, Japan Office: Tokyo 2016.
- Menkhaus, Heinrich: Rechtsstaat Japan? Konstitutive Elemente und Gefährdungen, in: Yamaguchi, Karin/Wördemann, Raimund (Hg.): Länderbericht Japan. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn 2014, S. 213 ff.
- Mizayawa, Toshiyoshi: Verfassungsrecht (*Kempō*), übersetzt, bearbeitet und herausgegeben von Robert Heuser und Yamasaki Kazuaki. Heymanns: Köln u.a. 1986.
- Neumann, Reinhard: Änderung und Wandlung der japanischen Verfassung. Heymanns: Köln 1982.
- Nishi, Toshio: Unconditional Democracy. Education and Politics in Occupied Japan 1945–1952. Hoover Institution Press: Stanford 1982.
- Nishihara, Hiroshi: Zwischen Staatsabhängigkeit und Repräsentationsdefizit: Warum akzeptieren viele Japaner die anti-freiheitliche Verfassungsreform der LDP?, in: Jestaedt, Matthias/Suzuki, Hidemi (Hg.): Verfassungsentwicklung I: Auslegung, Wandlung und Änderung der Verfassung. Deutsch-Japanisches Verfassungsgespräch 2015. Mohr Siebeck: Tübingen 2017, 115 ff.
- Over, Heinrich: Die japanische Staatsverfassung und die sie ergänzenden Gesetze. Diss. Leipzig 1908.
- Richardson, Bradley M.: Japanese Democracy. Power, Coordination and Performance. Yale University Press: New Haven 1997.
- Riese, Friedrich: Japans staatsrechtliche und politische Modernisierung. Diss. Würzburg 1926.
- Röhl, Wilhelm: Die japanische Verfassung. Metzner: Köln 1963.
- Röhl, Wilhelm: Das japanische Verfassungsrecht, in: Oriens Extremus 33/1 (1990), S. 28 ff.
- Scheer, Matthias: Grundzüge des Rechts des öffentlichen Dienstes in Japan. Institut für Asienkunde: Hamburg 1977.
- Scheiner, Ethan: Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State. Cambridge University Press: Cambridge 2006.
- Schenck, Paul-Christian: Der deutsche Anteil an der Gestaltung des modernen japanischen Rechts- und Verfassungswesens. Franz Steiner: Stuttgart 1997.
- Sell, Kurt: Japan, in: Posener, Paul (Hg.): Die Staatsverfassungen des Erdballs. Fichtner: Charlottenburg 1909.
- Shiyake, Masanori: Ein Beitrag zur Diskussion über den Begriff der Volkssouveränität in der japanischen Verfassung, in: Murswiek, Dietrich/Storost, Ulrich/Wolff, Heinrich A. (Hg.): Staat – Souveränität – Verfassung. Festschrift für Helmut Quaritsch. Duncker & Humblot: Berlin 2000, S. 183 ff.
- Shiyake, Masanori: Ein kleiner Beitrag zum Begriff des Staates und der Volkssouveränität in der japanischen Verfassung, in: Takii, Kazuhiro/Wachutka, Michael (Hg.): Staatsverständnis in Japan. Ideen und Wirklichkeiten des japanischen Staates in der Moderne. Nomos: Baden Baden 2016, S. 175 ff.
- Siemes, Johannes: Die Gründung des modernen japanischen Staates und das deutsche Staatsrecht. Duncker & Humblot: Berlin 1975.
- Smith, Daniel M.: Dynasties and Democracy. The Inherited Incumbency Advantage in Japan. Stanford University Press: Stanford 2018.
- Stern, Klaus: Verfassungsreformpläne in Deutschland und Japan, in: Nihon University Comparative Law 23 (2006) S. 1 ff.
- Tenbrock, Robert-Hermann (Hg.): Außerdeutsche Verfassungen, Band II. Ferdinand Schöningh: Paderborn 1962.

- Ward, Robert Edward/Sakamoto, Yoshikazu (Ed.): Democratizing Japan. The Allied Occupation. University of Hawaii: Honolulu 1987.
- Woodall, Brian: Growing Democracy in Japan. The Parliamentary Cabinet System in Japan Since 1868. University Press of Kentucky: Lexington 2014.
- Zachert Herbert: Die japanische Verfassung vom 3. November 1946, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Das Parlament, B 40–41 (1964), S. 13 ff.